

Verônica de Souza de Melo

**TOMADA DE DECISÃO EM ORÇAMENTO: O CASO DA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

Dissertação submetida ao Programa de  
Pós-Graduação em Administração da  
Universidade Federal de Santa  
Catarina para a obtenção do Grau de  
mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Rogério João  
Lunkes

Florianópolis  
2014

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Melo, Verônica de Souza de

Tomada de decisão em orçamento: : o caso da Universidade  
Federal de Santa Catarina / Verônica de Souza de Melo ;  
orientador, Rogério João Lunkes - Florianópolis, SC, 2014.  
159 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em  
Administração.

Inclui referências

1. Administração. 2. Processo Decisório. 3. Políticas  
Públicas. 4. Orçamento. 5. Desempenho. I. Lunkes, Rogério  
João. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa  
de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

Verônica de Souza de Melo

**TOMADA DE DECISÃO EM ORÇAMENTO: O CASO DA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre em Administração” e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 23 de maio de 2014.

---

Prof. Marcus Venicius Andrade de Lima, Dr.  
Coordenador do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Rogério João Lunkes, Dr.  
Orientador  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Marcus Venicius Andrade de Lima, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Alexandre Marino Costa, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Leonardo Secchi, Dr.  
Universidade do Estado de Santa Catarina



## AGRADECIMENTOS

Os anos de mestrado foram de muito aprendizado e superação não só física pelas inúmeras horas em frente ao computador noites e finais de semana a dentro, mas intelectual pelo aprendizado que me fez reconhecer paradigmas antes velados em minha mente.

Tudo isso contribuiu para uma mudança na forma de perceber as coisas ao meu redor, e do meu papel na Sociedade e em especial na Universidade pois neste conjunto o ambiente de trabalho e de estudo. O meu amadurecimento certamente não é só mérito do meu esforço, e nesta oportunidade quero agradecer aos que marcaram esse período.

Quero agradecer a Deus e a minha família pelos incentivos e confiança depositada em mim, em especial a minha mãe pelo exemplo de força e de dedicação que ela representa em minha vida.

Ao meu esposo, eterno namorado e amigo Maurício faltam-me palavras de gratidão e também de lamentações às horas que não pudemos ficar juntinhos. Obrigada pela paciência, pelo carinho, pela atenção, enfim por tudo.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração e, em especial, ao meu orientador, Professor Rogério João Lunkes, pela sempre acolhida atenciosa das minhas dúvidas e angústias e compartilhamento valioso dos seus conhecimentos durante esse processo de aprendizagem, a minha mais sincera gratidão.

Aos meus amigos pessoais aos quais, em razão da ausência nos encontros, não pude oferecer toda a atenção que merecem, agradeço a compreensão e amizade incondicional.

Agradeço aos amigos da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da UFSC que sentiram minha ausência nos períodos de dedicação ao mestrado; e aos novos amigos do mestrado com quem dividi as aflições de uma agenda sobrecarregada de estudos e as alegrias de vencer cada uma delas.

E um agradecimento especial à Universidade Federal de Santa Catarina, a qual tenho por extensão do meu lar, e à Sociedade que me oportunizou através dos seus impostos cursar uma pós-graduação gratuita.



Jamais conseguirei descrever integralmente  
a incrível experiência de aprender.  
Você precisará vivenciá-la.

(Verônica, 2014)





## RESUMO

Esta dissertação é resultado de uma pesquisa sobre o processo decisório em orçamento público viabilizado pelo estudo de caso da Universidade Federal de Santa Catarina. A pesquisa assume a perspectiva de que o processo decisório orçamentário é resultado da influência das interações sociais dos seus atores, e que o caráter mecânico do orçamento é subjugado ao processo social que o envolve. As premissas conceituais que ofereceram suporte à dissertação foram obtidas através da pesquisa à literatura de políticas públicas, de planejamento e orçamento público e aos modelos teóricos de decisão pública denominados Incrementalista de Davis, Dempster e Wildavsky (1966), Julgamento Seriado de Padgett (1980), Fluxos Múltiplos de Kingdon (1984) e Equilíbrio Pontuado de True, Jones e Baumgartner (2006), os quais possibilitaram a construção de variáveis analíticas (tipo de decisão e ambiente, participantes, processamento das informações, dinâmica político institucional e atenção e agenda), norteadoras da elaboração do instrumento de coleta. A pesquisa caracteriza-se por um estudo qualitativo descritivo cuja análise dos dados obtidos mediante entrevistas semi-estruturadas, observação, pesquisa documental foi, por análise de conteúdo, triangulada e conjugada à análise documental. Os resultados do mapeamento do processo orçamentário apontaram para o legalismo instrumental, em que as relações são lineares e sequenciais, todavia esse mapeamento ganha outros contornos pela dinâmica política das negociações em torno das alocações orçamentárias, que mesmo obedecendo ao regramento legal, inclui a influência de atores informais sobre o processo decisório. Na análise do processo decisório orçamentário sob a luz dos modelos teóricos de decisão foi possível constatar uma coexistência dos modelos Incremental, Julgamento Seriado, Fluxos Múltiplos e Equilíbrio Pontuado; todavia, a análise de cada uma das categorias analíticas revela particularidades do padrão de deliberação da UFSC coincidentes a um e outro modelo. Por fim, a discussão sobre os aspectos decisórios que concorrem para o desempenho da Universidade mostrou, entre outros pontos, que o acompanhamento da performance ao longo do tempo depende de mudanças estruturais associadas a uma capacitação institucional e uma democratização dos processos decisórios, que possibilite aliar os planos internos e de desenvolvimento institucional, definindo indicadores ímpares para acompanhamento coletivo do andamento das atividades.

**Palavras-chave:** Processo Decisório. Orçamento. Desempenho.



## **ABSTRACT**

This dissertation is the result of research on decision making in public budget made possible by the case study of the Federal University of Santa Catarina. The research takes the view that the budget making process is a result of the influence of social interactions of its actors, and the mechanical character of the budget is subjugated to the social process that involves. The conceptual premises that offered support dissertation were obtained in literature research gathered from public policy, planning and public budgeting and theoretical models of public decision called Incrementalism of Davis, Dempster and Wildavsky (1966), Serial Judgment of Padgett (1980), Multiple Streams of Kingdon (1984) and Punctuated Equilibrium of True, Jones and Baumgartner (2006), which allowed the construction of analytical categories (type of decision and the environment, participants, information processing, dynamic political-institutional and attention and agenda), guiding the development of the instrument collection. The research is characterized by a qualitative descriptive study whose analysis of data obtained through semi-structured interviews, observation, documentary research was triangulated by analyzing content combined document analysis. The results of the mapping of the budget process pointed to the instrumental legalism, where relationships are linear and sequential, however this mapping takes up different shapes for the political dynamics of the negotiations around the budget allocations, even obeying legal rules, including the influence of informal actors on decision making. In the analysis of the budget decision-making process in the light of theoretical models of decision it was possible to observe a coexistence of Incrementalism, Serial Judgment, Multiple Streams and Punctuated Equilibrium models; however, the analysis of each of the analytical categories reveals particularities standard resolution of UFSC and coincident to a different model. Finally, the discussion of the decision-making aspects that contribute to the performance of the University showed, among other things, the monitoring of performance over time depends on structural changes associated with an institutional capacity-building and democratization of decision processes, which allows to combine internal and institutional development plans, defining odd indicators for collective monitoring the progress of activities.

**Keywords:** Decision Making. Budget. Performance.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas .....	34
Figura 2 - Localização das IFES da Região Sul .....	103
Figura 3 - Organograma dos Órgãos Deliberativos Centrais.....	106
Figura 4 - Organograma dos Órgãos Executivos Centrais.....	107
Figura 5 – Atribuições orçamentárias por hierarquia .....	109
Figura 6 - Linearidade da decisão orçamentária entre atores formais da UFSC .....	115
Figura 7 - Meio político inserido na tomada de decisão orçamentária da UFSC .....	116
Figura 8 - Síntese da relação entre processo decisório em orçamento e desempenho.....	144



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características das diferentes formas abordagens de racionalidade	40
Quadro 2 - Construtos das áreas primárias de planejamento estratégico.....	48
Quadro 3 - Fatores de racionalidade e fatores políticos.....	61
Quadro 4 - Comparativo entre os modelos para decisão orçamentária .....	62
Quadro 5 – Articulação dos fatores na alocação do orçamento.....	75
Quadro 6 - Caracterização da pesquisa .....	85
Quadro 7 – Participantes da pesquisa .....	89
Quadro 8 - Categorias de análise .....	90
Quadro 9 - Temas para orientar a observação .....	92
Quadro 10 - Pauta para entrevista.....	93
Quadro 11 – Padrão UFSC de decisão orçamentária conforme modelos teóricos .....	135





## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Ranking das Universidades Federais da Região Sul do País .....	102
Tabela 2 - Ações orçamentárias das quais foram alocados recursos do REUNI .....	104
Tabela 3 - Relação dos Centros e o quantitativo respectivo de departamentos, cursos de graduação e pós graduação .....	105
Tabela 4 - Orçamento da UFSC aprovado em 2013, classificado por programas e ações .....	111
Tabela 5 - Discriminação das fontes de recursos que compõem o orçamento da UFSC e respectivos valores do ano 2013 .....	114



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>21</b>
1.1	DELIMITAÇÃO DO TEMA E PROBLEMA .....	23
1.2	OBJETIVOS .....	25
1.3	JUSTIFICATIVA E IMPORTÂNCIA .....	25
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO .....	27
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>29</b>
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	29
2.1.1	O Ciclo de Políticas Públicas.....	33
2.1.2	A racionalidade e o processo decisório em políticas públicas .....	38
2.2	PLANEJAMENTO PÚBLICO .....	42
2.2.1	Críticas ao planejamento.....	46
2.2.2	Requisitos para um planejamento efetivo .....	47
2.3	ORÇAMENTO PÚBLICO .....	51
2.3.1	A evolução do processo orçamentário.....	51
2.3.2	O processo de elaboração do orçamento público brasileiro .....	53
2.3.3	O orçamento programa e o orçamento baseado em desempenho ..55	
2.3.4	Peculiaridades e cuidados no estabelecimento das unidades de desempenho .....	58
2.3.5	O processo decisório e o orçamento .....	60
2.3.6	Modelo de Racionalidade Incremental .....	64
2.3.7	Modelo do Julgamento Seriado .....	65
2.3.8	Modelo dos Fluxos Múltiplos .....	67
2.3.9	Modelo do Equilíbrio Pontuado .....	69
2.4	PANORAMA DE PESQUISAS ANTERIORES .....	71
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>85</b>
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA .....	85
3.2	CASO SELECIONADO, UNIDADE DE ANÁLISE E AMOSTRA .....	87
3.3	CATEGORIAS TEÓRICO ANALÍTICAS .....	89
3.4	PROCEDIMENTOS E INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS...91	
3.5	TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS.....	95
3.6	LIMITAÇÕES DA PESQUISA .....	96
<b>4</b>	<b>DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>99</b>
4.1	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA .....	99

4.1.1	Natureza e história.....	99
4.1.2	Estrutura.....	104
4.2	MAPEAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO .....	107
4.2.1	A elaboração do orçamento .....	108
4.2.2	Execução orçamentária .....	113
4.2.3	Mapeamento do orçamento da UFSC .....	115
4.3	PROCESSO DECISÓRIO DO ORÇAMENTO DA UFSC SEGUNDO	
	MODELOS TEÓRICOS.....	118
4.3.1	Tipos de Decisão e Ambiente .....	118
4.3.2	Participantes.....	121
4.3.3	Processamento das informações .....	123
4.3.4	Dinâmica Político Institucional.....	127
4.3.5	Atenção e Agenda.....	131
4.3.6	Síntese do processo decisório do orçamento da UFSC .....	134
4.4	ASPECTOS DECISÓRIOS E DE DESEMPENHO ORÇAMENTÁRIO	
	DA UFSC.....	135
4.4.1	Percepção dos gestores da relação do orçamento e desempenho da	
	UFSC .....	136
4.4.2	Percepção dos gestores sobre o processo decisório .....	138
4.4.3	Síntese da relação entre os aspectos decisório do orçamento e o	
	desempenho .....	143
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	145
5.1	CONCLUSÕES .....	145
5.2	RECOMENDAÇÕES .....	148
	REFERÊNCIAS.....	150

# 1 INTRODUÇÃO

A administração pública é alvo de críticas por parte da população que anseia por ter suas demandas atendidas em número e qualidade desejada. A educação superior não foge a regra, uma vez que a gestão das universidades não acompanha o ritmo das mudanças sociais, resultado de instituições conservadoras com modelos arcaicos de gestão. (SANTANA, et al., 2010).

A baixa qualidade de serviços públicos, a elevada despesa pública, a ineficiência e a ineficácia da administração é de acordo com Matias-Pereira (2008) o centro dos problemas públicos de diferentes países, apesar de cada qual apresentar objetivos e estilos próprios para administração pública atrelados às características culturais e de formação histórica.

Diante do reconhecimento desse pressuposto e em razão da globalização, Matias-Pereira (2008) afirma que os teóricos administrativos passaram a buscar soluções alternativas para os problemas de política de gestão pública no exame das experiências de vários países relatadas por organismos internacionais como: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, Fundo Monetário Internacional - FMI e *American Society for Public Administration*. Emergem então valores que priorizam o desempenho e a eficiência da administração pública (BARZELAY, 2000; HOOD, 1991).

Rezende (2009) explica que na década de 90, no Brasil, o desempenho das atividades administrativas do Estado passa a ser o centro da atenção; a ideia da burocracia vai perdendo espaço para um movimento em direção à redução de custos e ao aumento da eficiência; e em 1995, o Estado brasileiro sofre uma reforma administrativa, a qual, entretanto não alcançou o sucesso planejado, sob a justificativa de que os atores não estavam preparados para a mudança estrutural e de poder que a reforma provocaria.

Entretanto, a reforma da administração pública, segundo Osborne e Gaebler (1995) não tem volta. A sociedade mudou, a era atual da informação e do conhecimento exige dinamicidade nas respostas do governo aos problemas públicos. Diante dessa tendência, os setores da atividade administrativa tomam medidas para implementar melhores práticas; assim é com o sistema orçamentário.

Os processos de planejamento, gestão e controle que compõem o sistema orçamentário brasileiro têm sido objeto de políticas reformistas, entre as quais destacam-se a advinda da promulgação da Lei n. 4.320, de

1964, que institui o orçamento funcional também chamado de desempenho; e a reforma que propunha a integração do planejamento e do orçamento pela implementação da metodologia do orçamento-programa a qual tornou-se obrigatória no Brasil a partir de 1967 com Decreto-lei n. 200. Todavia, tais reformas não alcançaram êxito na mudança do comportamento administrativo e do modelo de processo de decisório, preponderando o tratamento em separado do planejamento e orçamento (CORE, 2004).

Com a mesma intenção de aliar planejamento e orçamento, a Constituição de 1988 determinou em seus artigos 165 a 167 a reorganização do sistema de planejamento e orçamento federal. O Plano Pluri-Anual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) previstas no documento constitucional visavam a continuidade das ações do governo ao longo dos anos, de modo a evitar as ingerências políticas. No entanto, a previsão constitucional levou cerca de dez anos para ser regulamentada. Os tempos de inflação galopante e o viés economicista para tratamento do planejamento prejudicaram a construção de uma proposta substancial de organização diretiva para o planejamento estratégico governamental (GARCIA, 2000).

Foi então que o Decreto Presidencial n. 2.829 de 1998 e a Portaria do Ministério do Orçamento e Gestão n. 42 de 1999, formulados em um contexto no qual prevalecia o valor da eficiência pública para potencializar os resultados das políticas, instituem uma nova reforma do planejamento e orçamento público com vistas a tornar o processo mais gerencial. O programa passa a ser termo comum para formulação do PPA e da LOA integrando-os e possibilitando seu acompanhamento ao longo do tempo (GARCIA, 2000).

Core (2004) observa que o foco econômico de racionalização na alocação dos recursos orçamentários tem sido atenuado frente as exigências de apresentação de melhores resultados em termos de produção pública. Todavia, o controle sobre as metas físicas faz os decisores de políticas aterem-se sobre questões macro-orçamentárias, desprezando as avaliações qualitativas das soluções dos problemas públicos, pois estas não impactam o orçamento. Novamente, a tradição de controle orçamentário assume espaço privilegiado, relegando o planejamento e a gestão a segundo plano.

Abreu e Gomes (2010) corroboram o entendimento de Garcia (2000) sobre a superioridade da prática orçamentária atual, mas afirmam que o sistema orçamentário brasileiro ainda é jovem e seu amadurecimento depende da evolução sobre os fundamentos

democráticos sem ignorar a complexidade cultural e política. Assim, os planejadores orçamentários precisam romper com o imediatismo e assumir a perspectiva social para alcançar o desenvolvimento do Estado.

Nos estudos de Wildavsky, de acordo com Barcelos (2008), já se reconhecia a importância da influência do processo político na alocação de recursos orçamentários, pois apesar de reconhecer a utilidade dos critérios técnicos de eficiência dos gastos e comparação de alternativas, a regência do orçamento está na dimensão política e comportamental. Em suma, mudanças nos procedimentos orçamentários somente alcançam bons resultados se antes o sistema político for ajustado.

O sistema orçamentário é, portanto, uma arena na qual há uma divisão de poderes entre os agentes, cada qual com valores e preferências particulares (FORTIS, 2009). De acordo com Bin e Castor (2007) sob a ótica procedimental o orçamento é um processo mecânico com regras, parâmetros e padrões a serem seguidos, que apresentam múltiplas configurações quando observados pela ótica do processo social.

Daí surge a necessidade de investigar o processo decisório orçamentário a partir das influências que as alocações de recursos sofrem em função das interações sociais. Para tanto, identifica-se modelos de decisão: incremental, julgamento seriado, fluxos múltiplos e equilíbrio pontuado; os quais segundo Lima Neto (2011) não possuem prevalência de um sobre o outro para os estudos em administração pública, pois dependem do ambiente da decisão.

Explicam Valle, Frossard e Cruz (2010) que estes modelos de decisão, fundamentados na racionalidade limitada, reconhecem a incapacidade do indivíduo de obter e processar todas as informações e consequências da escolha de cada alternativa para a tomada da decisão ótima. Cada modelo é, portanto, a identificação de uma forma organizativa de conduzir as escolhas para uma decisão que resolva o problema de modo satisfatório, que abre caminho para estudo da dinâmica do processo orçamentário.

## 1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E PROBLEMA

Neste contexto, face às transformações exigidas das organizações públicas para atender às necessidades atuais da sociedade do conhecimento comumente reconhecida por demandas crescentes e recursos escassos, é que se insere o presente estudo, uma aplicação empírica dos modelos de decisão utilizados no processo orçamentário.

A investigação tem por alvo as autarquias universitárias federais, entidades da administração indireta dotadas de autonomia administrativa e financeira para conduzir a política de educação superior brasileira. Instituições complexas asseguradas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, as condições financeiras para seu funcionamento.

Ainda que se apresentem diferenças regionais em que se situam, as autarquias públicas universitárias possuem o mesmo tratamento legal, o que não as distingue quando se trata da gestão. Sendo assim, o foco deste trabalho será a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), autarquia criada pela Lei n. 3.849, de 18 de dezembro de 1960, na cidade de Florianópolis, que em 2009 ampliou suas atividades para três novos *campi*, em Araranguá, na região sul, em Joinville na região norte e em Curitiba na região central do Estado.

A adesão em 2008 ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI) permitiu à UFSC descentralizar suas atividades, caminhando no sentido de disseminar os conhecimentos na região através dos *campi*; por outro lado fez aumentar os recursos orçamentários, os quais do período de 2007 a 2012, foram na ordem de 840 milhões de reais, em média; segundo dados disponíveis no site da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento da Universidade.

Ademais o quadro de servidores tem aumentado nos últimos anos, mudando o perfil da organização e oportunizando a adoção de novas práticas. Situações como esta são denominadas por Kingdon (1984) como janelas de oportunidade, que facilitam negociações políticas entre os gestores e aumenta as chances de mudança na estrutura decisória. Contudo, o uso estratégico da janela de oportunidade exige habilidades em planejamento e orçamento, além de persistência.

Deste modo, tendo em vista que o orçamento é instrumento do planejamento, à gestão e ao controle dos recursos e as decisões em orçamento influenciam o desenvolvimento da sociedade (GIACOMONI, 1998), esta pesquisa tem como problema de pesquisa investigar *como ocorre o processo de tomada de decisão orçamentária na Universidade Federal de Santa Catarina?*



## 1.2 OBJETIVOS

Diante da problemática o objetivo geral deste estudo é analisar o processo de tomada de decisão orçamentária na Universidade Federal de Santa Catarina.

A pesquisa tem como objetivos específicos:

- a. Mapear o processo orçamentário da Universidade Federal de Santa Catarina;
- b. descrever o processo decisório sobre o orçamento da Universidade Federal de Santa Catarina de acordo com os modelos de tomada de decisão identificados na fundamentação teórica;
- c. relacionar os aspectos decisórios levantados que concorrem para o desempenho orçamentário da Universidade Federal de Santa Catarina.

## 1.3 JUSTIFICATIVA E IMPORTÂNCIA

O Estado tem concebido programas e promulgado leis que visam o desenvolvimento das instituições em uma concepção mercadológica, destacando-se a criação do processo avaliativo do plano estratégico das Instituições de Ensino Superior por intermédio do acompanhamento do Plano de Desenvolvimento Institucional.

Reis (2011, p. 2), corrobora com esta visão quando enuncia:

Em uma economia de mercado educacional, as IES estão em permanente competição por prestígio. Há competição por financiamento, alunos, professores, venda de serviços, boas avaliações de organizações públicas e privadas, publicações científicas e impacto nas ações sociais. Os rankings estão cada vez mais presentes no cotidiano de todos e servem de parâmetro para os clientes no momento da escolha da instituição.

Por ser a educação área estratégica para o crescimento do país, e considerando que as atividades de ensino, pesquisa e extensão universitária são usadas como parâmetro desse crescimento; a presente proposta de estudo procura entender as determinações do Estado como incentivos a ampliação da performance das instituições de educação.

O gerencialismo administrativo brasileiro, encaminhado no molde internacional, conforme explica Paula (2005) propõe uma reestruturação na qual as atividades do Estado são classificadas em exclusivas – delimitada a funções ditas estratégicas como regulação, fiscalização e legislação; e em não-exclusivas – categoria em que a educação se enquadra.

Exposto isto, é possível perceber que o governo deseja fazer todos compreenderem que se a iniciativa privada de ensino investe determinado montante e tem certo resultado; instituições públicas de ensino quando receberem investimentos na mesma ordem devem produzir os mesmos resultados. Mas a mudança efetiva depende da alteração de atitude e das estruturas internas das organizações públicas.

Este estudo procura identificar essas alternativas de ação para mudança da atitude que levará a boa gestão e a melhoria da qualidade dos gastos. De acordo com Iwasso (2007), pesquisa sobre a variação no orçamento das instituições de ensino e sua correlação com o desempenho dos estudantes evidenciou que instituições não eram mais eficientes porque recebiam mais recursos. Ficou claro neste estudo que a diferença estava na gestão dos gastos e não no seu volume.

Diante disto, sobressai o fato da ineficiência de instrumentos de planejamento e orçamento público, os quais vem se demonstrando uma peça puramente ornamental, um aparato burocrático de cumprimento da legislação. A mudança de atitude dos gestores para fazer frente à operacionalização desligada dos propósitos finais da instituição é condição *sine qua non* para desenvolver a boa gestão. É necessário questionar e propor novos métodos a serem incorporados por todos.

Como ciência social aplicada, assinala França Filho (2004), a administração precisa aliar os conhecimentos técnicos de outras ciências como matemáticas, econômicas, psicológicas, humanas, buscando na interdisciplinaridade os subsídios para a gestão de alto desempenho. E isto depende de estratégia e da aliança a ser construída ente o conhecimento e a ação coletiva.

A administração pública brasileira precisa alcançar a qualidade desejada pelos cidadãos e para isso a modernização do processo de gestão dos órgãos e entidades se faz fundamental. Na prática, como revelam Vinzant e Vinzant (1996) trata-se de um processo progressivo para conciliação do planejamento estratégico, da alocação de recursos e dos processos de controle e medição dos resultados para aumentar a eficiência; e o projeto proposto vai ao encontro dessa necessidade, uma vez que a discussão do processo decisório orçamentário da universidade proporcionará repensar ações que possam estar defasadas.

Adicionalmente, este estudo é a oportunidade de verificar se a política orçamentária desenvolvida na Universidade Federal de Santa Catarina zela pela perenidade da instituição no longo prazo; e se há um alinhamento de interesses nas ações da instituição.

A comparabilidade entre a teoria e a prática orçamentária, que este estudo promoverá, será uma contribuição para o desenvolvimento da Universidade, pois na medida em que a pesquisa lançará a discussão do tema proporcionará a construção e evolução de ideias pelos gestores e servidores. Outrossim, o estudo auxiliará a construção da legitimidade de reformas que possam vir a ser implementadas.

Por outro lado, o estudo contribui para o desenvolvimento da teoria quando aprofunda a discussão das decisões orçamentárias dando enfoque à administração indireta, em especial autarquias, o que possibilita a compreensão mais completa da realidade e a futura emersão de novas categorias e conceitos capazes de melhor contribuir para a gestão pública.

Considerando que a transparência nos processos de gestão é uma premissa dos dias atuais, a viabilidade do estudo apoia-se neste e no princípio da publicidade que a administração pública precisa seguir. Além disso, a pesquisadora é servidora da instituição, e como tal tem acesso aos sujeitos da pesquisa.

Para este estudo a pesquisadora percorrerá os espaços públicos da UFSC e entrevistará gestores e participantes do processo orçamentário não só como estudante mas como cidadã exercendo papel de controle social. Contudo, este itinerário, vai além do exercício do controle social, pois constrói um caminho para a avaliação da efetividade da Universidade no uso dos recursos públicos.

## 1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

A presente dissertação está organizada em quatro partes. A primeira compreende o capítulo da introdução, com a contextualização do tema, apresentação do problema e definição dos objetivos geral e específicos. Nesta parte também é apresentada a justificativa para a realização da pesquisa com a exposição da relevância empírica e teórica.

A segunda parte reúne as premissas teóricas que fundamentam o estudo. Por se tratar de um estudo na área de Administração Pública, o capítulo fundamentação teórica inicia-se com o tema de políticas públicas pela própria proposta dessas teorias de melhor compreender as gestão pública reduzindo suas limitações e ampliando a capacidade de desenvolver soluções aos problemas públicos. Em seguida passa-se ao

tema do planejamento público e do orçamento público com o intuito de aprofundar e explorar as teorias e suas críticas de modo a revelar a complexidade a ser superada no alcance do desempenho planejado. Ainda dentro do tema do orçamento público são explorados os modelos de decisão em orçamento público. Ao fim do capítulo da fundamentação teórica apresenta-se a síntese das pesquisas na área de processos decisórios em orçamento.

A terceira parte do trabalho destina-se a apresentação da metodologia, capítulo dedicado à evidenciação do caminho percorrido para construção da pesquisa. Nesta parte é apresentada a caracterização da pesquisa como um estudo de caso com abordagem qualitativa além dos métodos usados à operacionalização e análise do estudo.

Na quarta parte juntam-se os capítulos finais da dissertação, iniciando com a descrição e análise dos dados que caracteriza-se pela apresentação do próprio estudo de caso. Neste capítulo descreve-se histórica e institucionalmente a Universidade Federal de Santa Catarina, passando aos resultados, os quais são apresentados na mesma ordem dos objetivos elencados à pesquisa e mostram a conexão entre os dados empíricos e os fundamentos teóricos. Após inclui-se o capítulo das considerações finais com a conclusão e recomendação para estudos futuros e, por fim, as referências.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica a ser discutida buscou os importantes aspectos que conduzem a uma maior eficiência da administração pública, para tanto foram tratados neste capítulo temas como políticas públicas, o planejamento público, o orçamento público e um levantamento do panorama das pesquisas anteriores. No sentido de alcançar a resolução do problema de pesquisa também serão discutidos modelos de racionalidade usados na análise do processo deliberativo orçamentário.

### 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

A área de conhecimento políticas públicas é oriunda da ciência política e nos estudos iniciais na Europa tratavam da investigação do papel do Estado e do Governo, posteriormente, nos EUA, as pesquisas sobre políticas públicas, focaram o mundo político buscando compreender por que certas ações são tomadas pelos governos (SOUZA, 2006).

Lasswell (1951), que segundo Souza (2006), é um dos fundadores da área de políticas públicas, escreve durante a guerra fria artigo em que recomenda ao avanço dos estudos de políticas, na época em estágio inicial, a análise das práticas políticas por várias especialidades, visando ultrapassar os limites dos conhecimentos de cada uma das ciências envolvidas. O autor é defensor da adoção de metodologia quantitativa para o aperfeiçoamento das técnicas e práticas políticas. Na visão de Lasswell (1951), os ganhos obtidos pelas ciências econômicas e psicológicas em razão do uso dos métodos estatísticos e matemáticos poderiam ser partilhados com a ciência política.

Todavia a consolidação dos estudos políticos em bases sólidas de racionalidade e utilidade não ocorreram do modo como desenhado por Lasswell (1951), pois ignoraram os inúmeros fatores humanos, fonte das dificuldades de gestão econômica e política das instituições.

Dentre as várias barreiras à evolução do campo de políticas públicas, identificadas por Dror (1971), a mais importante está relacionada ao fato de que a ciência política adentra o mundo político não sob a forma de recomendação ou subsidiando de informações, mas sim determinando como os políticos devem tomar as decisões, como devem preparar-se para melhor formular as políticas. Destarte a própria

comunidade política a partir de seu comportamento torna-se barreira a esta evolução.

Estudos recentes como o realizado por Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010) evidenciam que o uso da ciência para adoção de políticas públicas afugenta os políticos. A pesquisa, que trata de uma avaliação de casos internacionais da adoção de um determinado tipo de regime orçamentário para melhorar a qualidade do gasto público, aponta como um dos obstáculos à implementação de tal regime a modificação da estrutura de controle político sobre as decisões, dado que subtrairia dos políticos parte da decisão quanto a valores e momento de investimentos.

Secchi (2010) ao qualificar política pública de diretriz à ação para enfrentamento de um problema público expõe que há diferentes abordagens para sua construção. O autor denomina nó conceitual às questões cujas resposta variam dependendo da perspectiva analítica. O primeiro nó diz respeito aos atores que participam da elaboração da política pública. Numa abordagem estatista somente atores estatais teriam influência na elaboração de políticas públicas, em contrapartida a abordagem multicêntrica admite indivíduos e instituições não públicas envolvidos com o tema como participantes (SECCHI, 2010). Souza (2006) coloca que a tendência é do aumento da influência de interessados na política com a ampliação da participação na sua formulação e acompanhamento, o que não diminui a capacidade de dirigentes políticos de governar, contudo torna esta atividade mais complexa.

O segundo nó trata do enquadramento de política pública quanto à ação ou à inação. A contrariedade aqui reside em acolher como política pública uma orientação a não-ação diante de um problema (SECCHI, 2010). Secchi (2010) ensina que omissões e negligências não devem ser aceitas como políticas públicas, pois não resultam numa orientação proativa.

Ainda na definição de política pública, há o nó conceitual relativo ao nível em que são concebidas como políticas públicas as diretrizes. Para Secchi (2010), a política pública abrange da macro política a uma política operacional. Para clarificar pode-se citar como política estruturante uma lei nacional relacionada a transportes. Para atender à lei surgem as políticas intermediárias e operacionais como a criação de incentivos por parte dos estados para investimentos em automóveis a gás, ou definição pelos órgãos reguladores de normas fiscalizadoras para as empresas automobilísticas, etc.

Deste modo, os estudos em políticas públicas, por envolver a resolução de problemas públicos em geral de alta complexidade, devem incorporar os aspectos culturais, legais, de distribuição do poder, de interesses das partes influenciadas, enfim englobar todas as perspectivas que auxiliem na revelação das ações a serem tomadas. Souza (2006, p. 26) corrobora este entendimento utilizando-se do holismo para explicar:

Se admitirmos que a política pública é um campo holístico, isto é, uma área que situa diversas unidades em totalidades organizadas, isso tem duas implicações. A primeira é que, como referido acima, a área torna-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos. Assim, apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública, embora seja formalmente um ramo da ciência política, a ela não se resume, podendo também ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento, inclusive da econometria, já bastante influente em uma das subáreas da política pública, a da avaliação, que também vem recebendo influência de técnicas quantitativas. A segunda é que o caráter holístico da área não significa que ela careça de coerência teórica e metodológica, mas sim que ela comporta vários “olhares”. Por último, políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

É comum a análise das políticas públicas feita a partir do cenário resultante da aplicação das diretrizes. Isto significa que diante do caso concreto parte-se para o reconhecimento dos conflitos, distribuição de poder e demais variáveis determinantes da situação (SECCHI, 2010). Lowi (1964) propõe uma variação a esta análise, mostrando que o problema público em si é fator interveniente na dinâmica política.

Considerando que as decisões tomadas dentro de uma determinada área temática seguem certos padrões de estrutura de poder, relações de grupos e elites de poder, mas que há um problema na identificação dos resultados ou políticas; Lowi (1964) sugere um quadro interpretativo em que a análise das políticas seja sobre os impactos que

ela gera para a sociedade. Para isso ele adota uma classificação das categorias funcionais dos objetivos das políticas, por considerá-las verdadeiras arenas de poder e identifica quatro tipos básicos de políticas públicas:

- Políticas redistributivas – geralmente tratam de direitos sociais mais amplos e carregam muitos conflitos para a construção do consenso, visto que constroem meios para garantir benefícios a grupos desamparados. A exemplo cita-se a lei de cotas raciais, sócio-econômicas e outras para ingresso em universidades públicas. A implementação da política redistributiva é resultante de discussões e criação de consenso entre representantes formais que agrupam-se em duas elites antagônicas sobre a formulação da política.
- Políticas distributivas – referem-se a distribuição de renda e recursos para grupos determinados, usando instrumentos como a criação de taxas, obras públicas, incentivos fiscais. A construção do consenso para firmar a política pública ocorre em uma ambiente de barganha entre os envolvidos que negociam apoio a determinada lei em troca de auxílio para aprovação de outra de seu interesse mais direto.
- Políticas Regulatórias – resultam de um processo pluralista no qual o grupo de interessados que consegue maior mobilização na sociedade faz pressão para o governo aprovar a política no seu molde. Os códigos, regras e regulamentos para setores econômicos são políticas regulatórias.
- Políticas Constitutivas – são diretrizes que estão acima das políticas regulatórias, distributivas e redistributivas, também denominadas meta-política. A exemplo está a distribuição de competência entre o Executivo, Legislativo e Judiciário. O choque de interesses está entre atores políticos e entidades interessadas que compartilha poder formal na decisão. Os cidadãos comum geralmente não se envolvem na questão (SECCHI, 2010).

Heidemann (2010) evidencia que as políticas públicas podem ser divididas por setores, na qual as políticas relacionadas à educação, saúde, transportes e outras seriam definidas como políticas sociais. De acordo com o autor, as políticas públicas adotadas segundo os preceitos constitucionais, cuja obrigatoriedade de implementação perpassa



mandatos governamentais ou partidaristas, têm recebido denominação também de Políticas de Estado, dado seu caráter imprescindível.

### 2.1.1 O Ciclo de Políticas Públicas

Para compreender o processo de escolha da alternativa de solução a um problema público a explanação sobre o ciclo de políticas públicas se faz necessária, pois em seu centro está o próprio planejamento público.

Souza (2007) revisa o ciclo de políticas públicas, ou *policy cycle*, como aborda Frey (2000). Conforme os autores, essa tipologia se constitui de: formação da agenda, identificação de alternativas, avaliações das opções, escolha das opções, implementação e avaliação. A figura 1 ilustra o ciclo de políticas públicas abordado por Souza (2007).

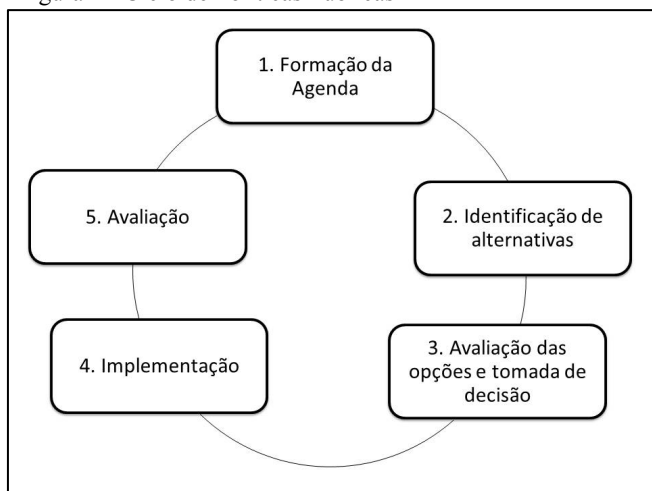
#### A. Formação da Agenda

Diante das inúmeras situações que exigem políticas públicas, os itens que entrarão na agenda variarão em razão dos fatos e acontecimentos que estão marcando a sociedade, mas também em função de eleições e negociação política (KINGDON, 1984). O pressuposto para Cobb, Ross e Ross (1976) é de que a agenda pública é constituída de todas as questões que possuem visibilidade, por exemplo necessidade de investimentos na educação e na saúde, entretanto, o esforço de formulação de políticas estará dirigido para as questões com maior atenção pública.

É importante diferenciar a agenda pública, que possui todas as questões de respaldo e conhecimento público; da agenda formal, onde estão somente as questões cujos governantes realmente empreenderão esforços para sua consecução (COBB, ROSS E ROSS, 1976).

Cobb, Ross e Ross (1976) defendem que determinadas características dos meios de promover uma situação à problema público, digno de ser agendado, permitem a classificação dos itens da agenda. Neste sentido revelam que determinado problema pode ser elevado à agenda pela iniciativa do governo que lança para o público em geral a proposta política; outros problemas pela iniciativa de grupos de interesses externos ao governo que promovem a necessidade de solução à determinada questão junto à opinião pública; e ainda há questões que entram diretamente na agenda formal sem dar visibilidade ao público em geral através de mobilização do próprio governo e lobby de determinados grupos.

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Adaptado de Souza (2007)

### B. Identificação de Alternativas

No desenho de alternativas que se propõem a solucionar um determinado problema, Kingdon (1984) evidencia a influência dos participantes visíveis ou formais tais como os governantes, os partidos políticos, a mídia, os ativistas, entre outros interessados; reconhecendo também o papel dos participantes invisíveis, compreendido neste grupo os pesquisadores, os especialistas, funcionários do governo.

Particularmente, sobre a seleção de uma alternativa, Kingdon (1984) assegura que não basta que ela atenda aos critérios de viabilidade técnica e adequação aos valores, de antecipação de restrições futuras, tenha aceitação política e pública e não sofra restrições orçamentárias. Para ser selecionada precisa gozar de oportunidade estando associada a um problema da agenda e ser foco de atenção pública.

O autor observa que, em busca de oportunidade, determinados participantes tornam-se “empreendedores políticos” por sua ação pró-ativa na promoção de preocupações interessadas sobre certos problema. Esses empreendedores conduzem suas alternativas de solução durante o processo de amadurecimento de uma alternativa; e fazem as ligações com as forças políticas para incentivar ou desestimular discussões em torno de um assunto (KINGDON, 1984).

Trata-se de um processo de abrandamento o qual, de acordo com Kindgon (1984), é um aspecto importante na identificação da

alternativa, dado que no processo de negociação dos atores políticos as lapidações e acoplamento de condições a uma alternativa já conhecida geralmente é mais convencional que a total reformulação da alternativa.

### C. Avaliação e escolha de opções

Na etapa de avaliação das opções ocorre a tomada de decisão que segundo Secchi (2010) é o momento em que os objetivos e métodos na seleção de um curso de ação ficam mais evidentes. A sistemática para decisão apresenta-se bastante variada. A solução escolhida, de acordo com Lindblom (2010), é muitas vezes feita através de iterações entre problemas e soluções até alcançar a solução definitiva pela comparação entre o objetivo traçado e o resultado em cada fase.

Lindblom (2010) defende que a capacidade informacional e intelectual de análise de problemas complexos usando uma metodologia racional que identifique todas as suas variáveis para mitigação conjunta dos riscos associados a cada uma é inviável, indicando o uso das variáveis mais importantes para identificação de uma solução. O autor admite que alguns valores são sublimados em detrimento do julgamento pessoal do tomador de decisão. Contudo, argumenta que o método racional são apropriados somente a problemas de relativa simplicidade com reduzido número de variáveis e valores quantificáveis para avaliação matemática.

Dos estudos de Lindblom (2010) originou-se o modelo incremental de tomada de decisão que de acordo com Secchi (2010, p. 42) obedece a três características:

[...] 1) problemas e soluções são definidos, revisados e redefinidos simultaneamente e em vários momentos da tomada de decisão; 2) as decisões presentes são consideradas dependentes das decisões tomadas no passado e os limites impostos por instituições formais e informais são barreiras à tomada de decisão livre por parte do *policymaker* [...]; 3) as decisões são consideradas dependentes dos interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração da política pública e, por isso, muitas vezes a solução escolhida não é a *melhor opção*, mas sim aquela que foi politicamente lapidada em um processo de construção de consensos e de ajuste mútuo de interesses.

Há ainda outros dois modelos de tomada de decisão. O modelo em que atores políticos diante do problema partem para o reconhecimento das alternativas e selecionam aquela que atende aos critérios e valores previamente definidos. E o modelo em que os atores possuem uma solução e querem associá-la a um problema. Neste enquadra-se o caso dos “empreendedores políticos” (SECCHI, 2010).

O modelo do ciclo de políticas públicas prevê uma formação mais linear, uma sequência de passos através dos quais a política pública escolhida, implementada e avaliada. Este modelo é bastante elucidativo, contudo, em razão de sua linearidade apresenta bastantes divergências com a prática política, afirma Frey (2000), ele está a ser desconstruído pelo modelo de Cohen, March e Olsen em 1972, com o modelo de tomada de decisão da lata de lixo (*garbage can model*), onde as soluções procuram por problemas, e o tomadores de decisão vão e vem ao longo do processo, sem uma lógica linear de tomada de decisão.

#### D. Implementação da política pública

Estudos de implementação de política pública buscam a revelação dos fatores condicionantes para a concretização do planejado pela política (SECCHI, 2009). A análise de Levy, Barzelay e Porras-Gomez (2011), sobre o ciclo da política pública da reforma da gestão financeira na Comissão Europeia, descreve que durante o processo de implementação a visão original foi alterada em consequência do processo de negociação, o resultado foi um progresso incremental sobre cada uma das questões em discussão.

Esta investigação evidencia que cursos de ação construídos podem ser facilmente mudados de rumo durante a implementação pois os cenários são alterados pelas decisões tomadas pelas partes. Assim, situações simples tornam-se complexas pelo envolvimento de um grande número de participantes e órgãos, cada qual com diferentes interesses e valores na forma de decidir (PRESSMAN; WILDAVSKI, 1979).

Observa Elmore (1980) que os elementos intervenientes na ação coletiva de implementação da política como a estrutura organizacional e as relações de autoridade tornavam-se barreiras intransponíveis quando não desenvolvidos instrumentos para compreender esses desafios.

Sabatier (1986) elenca seis fatores críticos para o sucesso da implementação; três deles relacionados à habilitação do processo por parte dos decisores da política, quais sejam: concisão e clareza na formulação dos objetivos; adequação da teoria causal; estrutura burocrática de controles e incentivos que suportam a implementação da política.

Os outros três fatores dizem respeito as condições políticas e econômicas na qual a implementação ocorre, portanto variáveis menos controláveis do que as primeiras. São elas: o comprometimento e as habilidades dos funcionários; a manutenção, durante todo o processo de implementação, do reforço por parte dos grupos de apoio; e a manutenção das condições sócio-econômicas adequadas (SABATIER, 1986).

Sabatier (1986) descreve dois modelos de implementação de políticas públicas: *top down* e *bottom up*. No tipo *top down* os atores que decidem a política pública não são os mesmos que a implementam, cabendo aos primeiros somente as responsabilidades relacionadas a definição de objetivos e planejamento das ações. As irregularidades da implementação caberia aos agentes administrativos (SECCHI, 2010).

Por sua vez, de acordo com Sabatier (1986), a abordagem *bottom up* de implementação não negligencia os objetivos dos atores locais e grupos de interesse. Isso ocorre porque a análise pelo prisma dos *bottom uppers* foca o quadro de coligações, conceituado como subsistema político composto pela rede de participantes locais, sejam públicos ou privados, envolvidos com uma determinada questão. São estas coligações que respondem em conjunto pelas mudanças que efetivarão a implementação da política.

No procedimento de análise *bottom up* as políticas são classificadas em áreas e o foco são as estratégias usadas pelos diversos atores, os quais participam das fases do ciclo da política anteriores à implementação, havendo maior discricionariedade para aproveitar o conhecimento tácito dos participantes.

#### E. Avaliação

A avaliação do desempenho obtido pelos investimentos governamentais é o foco desta etapa de retroalimentação do ciclo da política pública. Costa e Castanhar (2003) argumentam que o uso continuado de uma metodologia de avaliação é fundamental não só para obtenção de melhores resultados para a política, mas também para fornecer parâmetros à implementação de outras políticas.

Costa e Castanhar (2003) argumentam que deve haver juízo sobre os aspectos relevantes para o reconhecimento dos resultados de uma política. Tais aspectos seriam reconhecidos como critérios e costumam estar sobre a definição de eficiência em termos de custos, eficácia, impacto (ou efetividade) sobre o problema a ser resolvido, sustentabilidade, satisfação do beneficiário, equidade relativa a resolução do problema público para todos os atingidos por ele.

Destarte, argumenta Secchi (2010) que a opção por determinados critérios costuma ser condizente com propósito que o avaliador tem sobre a avaliação. Atores públicos preocupados em defender interesses particulares podem usar critérios cujos parâmetros não distingam os efeitos provocados pela política avaliada daqueles que são produzidos por outras variáveis contextuais como por exemplo condições climáticas e econômicas que não sejam objeto de controle da política (SECCHI, 2010).

Os indicadores e os padrões usados em avaliações são objeto de distinção nos estudos de Costa e Castanhar (2003). De acordo com os autores os indicadores costumam ser medidas quantitativas e dentre as várias abordagens há a que classifica os indicadores em medidas absolutas como número de ruas asfaltadas; medidas relativas como pacientes atendidos por profissional da saúde; e gerais como índice de desenvolvimento humano. Por sua vez, os padrões são quadros referenciais que ajudam a comparar quando e quanto cada política deve ter de desempenho.

Observa Secchi (2010) que o controle de todas as variáveis especialmente as contextuais é deveras difícil, visto que exige a organização de sistemas, recursos humanos e financeiros. Além destes obstáculos, há os relativos à criação do consenso sobre quais sejam os fatores críticos e procedimentos a serem adotados em determinada avaliação. De todo modo, a relevância da avaliação é essencial para elevação das discussões sobre políticas públicas (SECCHI, 2010).

### **2.1.2 A racionalidade e o processo decisório em políticas públicas**

Como se percebe pela descrição das fases do ciclo de políticas públicas, ele também é uma forma de analisar o processo de planejamento, execução e avaliação de uma política. Sob esta perspectiva pode-se observar uma orientação diferente na condução do processo decisório dependendo do modelo de racionalidade adotado.

Explicam Kuruvilla e Dorstewitz (2010) que, atualmente, vem sendo exigido da ciência política uma visão mais holística e democrática, portanto uma diferente organização racional do processo político.

A forma tradicional de deliberação da ciência política, na concepção de Kuruvilla e Dorstewitz (2010), é resultado de decisões científicas ou técnicas para atingir fins políticos. Tais decisões utilizam-se de um modo de raciocínio que tem como ponto de partida o problema pré-definido e não têm capacidade agregar em seu processo o

emaranhado de interesses, valores, moral que formam o plano geral em que estão inseridos os problemas; por consequência há a geração de políticas públicas aparentemente legítimas, as quais, entretanto, quando analisadas sob outros enfoques evidenciam incompatibilidades.

Kuruvilla e Dorstewitz (2010) partem do pressuposto que a racionalidade é o resultado de um processo e não um dispositivo pronto. Os autores diagnosticam o estreitamento do foco da ciência política para perspectiva técnica e exortam o aperfeiçoamento das políticas públicas pela adoção de deliberações holísticas que integrem as dimensões de raciocínio, científica, democrática, moral e ecológica. Advogam a adoção de uma perspectiva de racionalidade diferente das abordagens linear limitada, incremental ou da sondagem mista para decisões sobre políticas públicas. A proposta é de uma racionalidade transacional, que utiliza-se dos seguintes constructos:

- I. o ponto de partida da racionalidade não é um problema pré-definido ou meta, mas uma situação indeterminada;
  - II. racionalidade é um produto de investigação em comunidades democráticas;
  - III. racionalidade integra o raciocínio científico, moral e ecológico; e
  - IV. racionalidade só é bem sucedida se ela serve como um guia para as consequências satisfatórios na teoria e na prática.
- (KURUVILLA E DORSTEWITZ, 2010, p. 265-266).

As diferenças entre as abordagens de racionalidade na deliberação de políticas podem ser observadas no quadro 1:

Quadro 1 - Características das diferentes formas abordagens de racionalidade

<b>Racio- nali- dade</b>	<b>Linear e Limitada</b>	<b>Incremental</b>	<b>Sondagem Mista</b>	<b>Transacional</b>
<b>Processo</b>	A partir dos fins desejados seleciona meios disponíveis a serem implementados e todo o processo segue uma sequência linear de etapas pré-definidas	Define o objetivo geral e as decisões ocorrem durante os acontecimentos, de modo a adaptar-se aos cenários que forem se desenhando	Diante de um objetivo, busca uma avaliação completa e estratégica mas não se preocupa com a exaustão em termos de abrangência e detalhamento para todas as alternativas.	O problema é definido a partir da situação indeterminada; em meio a um contínuo de transações interdependentes; e a solução projetada, decidida e implementada, sem ordenação sobre uma forma sequencial ou iterativa do processo, somente que todas as fases são de natureza heurística. Não há separação entre atividades estratégicas, intelectuais e práticas.



<b>Racionalidade</b>	<b>Linear e Limitada</b>	<b>Incremental</b>	<b>Sondagem Mista</b>	<b>Transacional</b>
<b>Informações</b>	Reconhece limitação contextual das ações e do conhecimento para maximização da solução, mas propõe-se ao levantar completo e exaustivo das informações	Acredita na revisão e adaptação num <i>continuum</i> de ajustamentos entre fins e meios, usando para isso alternativas formuladas sobre informações mais significativas	Para cada etapa do processo decisório, são levantadas informações gerais e detalhadas que variam conforme a viabilidade em termos de custo e tempo para sua realização	As informações são plurais e contextuais, correspondem não somente a questões técnicas e econômicas mas também morais.
<b>Planejamento</b>	Possui planejamento central – com decisões concentradas em uma fase	Rejeita ideia de planejamento central – decisões são particionadas	Misto entre linear e incremental - há decisões fundamentais mas também diluídas	Não há distinção entre o planejamento e execução. O processo é fluido com decisões ocorrendo em todos os momentos.
<b>Dificuldades</b>	Torna-se insustentável nos níveis empíricos, teóricos e moral pela quantidade de informações que precisam ser analisadas e o tempo que isto levaria para enfim ser tomada a decisão	Decisões incrementais precisam de decisões fundamentais. Decisões incrementais por ocorrer no curto prazo podem prejudicar a inovação e provocar dispersão	A abrangência da análise do ambiente e identificação de alternativas varia com a capacidade interna de mobilização do poder de implementação	Desenho da estrutura para participação e localização do poder e responsabilidade, além da construção do compromisso com compartilhamento de valores, intensões e orientação moral que é parte do processo deliberativo sobre a solução a ser criada ao problema.

Fonte: Adaptado de Kuruvilla e Dorstewitz (2010) e Etzioni (2010).

A racionalidade transacional no processo de constituição de políticas parte de uma situação indeterminada na qual o problema a ser solucionado está associado às transações, ou seja, às relações entre várias perspectivas imbricadas considerando a institucional, a tecnológica, a legal, a política, a econômica, a demográfica, a ética, a ideológica, a ecológica e a cultural. Isto porque uma unidade, a totalidade, o pensamento e a ação estão interligados e “transações, como processos de vida ativa, envolvem tanto o organismo e o ambiente atuando juntos em uma unidade composta” a qual somente consegue ser captada na totalidade por meio da interpretação da sua dinâmica sistêmica. KURUVILLA E DORSTEWITZ (2010, p. 267)

Kuruvilla e Dorstewitz (2010) defendem que a razão está a serviço de qualquer objetivo, dessa forma é a discussão e a decisão pela comunidade de investigação que proporciona a inclusão das questões morais, culturais e ecológicas, evitando-se assim o reducionismo da análise e decisão sobre cálculos de custo-benefício. Os autores advogam o aperfeiçoamento dos métodos de investigação e decisão e a ausência de normas morais para toda a sociedade, pois estas são consequências do aprendizado resultante da própria investigação e equilíbrio entre falibilidade e anticeticismo. Em suas palavras:

[...] melhorando os métodos de investigação racional e deliberação, certos princípios morais surgem através de esforços das sociedades para coordenar a ação coletiva, resolver situações problemáticas, e promover a aprendizagem e o desenvolvimento. (KURUVILLA E DORSTEWITZ, 2010, p. 274).

Kuruvilla e Dorstewitz (2010) reconhecem dificuldades na proposta prática de formulação de políticas com uso da racionalidade transacional face a comunicação aberta que se faz necessária; todavia, insistem que é pela tentativa que se aperfeiçoa o processo e os métodos e se desenvolve hábitos e inteligência para conciliação dos interesses.

## 2.2 PLANEJAMENTO PÚBLICO

O planejamento público é parte intrínseca das políticas públicas. Boyne e Gould-Williams (2003, p. 116) conceituam: “O planejamento pode ser definido amplamente como uma tentativa de influenciar o

futuro, avaliando a organização e seu ambiente, estabelecendo objetivos e desenvolvendo estratégias para a concretização destes objetivos”.

Poister e Streib (2005) escreveram que apesar de fazer mais de quinze anos que a recomendação geral do movimento de reforma da gestão pública ser a gestão por desempenho; o planejamento estratégico não tornou-se prática regular nos municípios norte-americanos.

Por outro lado, Boyne e Gould-Williams (2003) defendem a ideia de que todas as organizações fazem planejamento, mas eles fazem diferenciação entre planejamento estratégico e outros. Para os autores, planejamento estratégico é formal, regido e metódico e as estratégias são o resultado de análises dos problemas públicos, enquanto outros ocorrem casuisticamente.

De acordo com Hendrick (2003) a gestão estratégica organizacional, cujo núcleo é o planejamento estratégico, passou a ser alvo de análises no setor privado no início da década de 60. O foco descritivo dos primeiros estudos passou para a investigação do impacto sobre o desempenho das empresas na década de 70.

Em artigo publicado em 1988, Bryson prescreve um modelo de planejamento estratégico para organizações públicas, modelo este classificado por Mintzberg (1994) como básico. Bryson (1988) defendeu esta abordagem por possibilitar aos tomadores de decisão discussão de tópicos relevantes e pela facilidade de constituir-se em um processo estruturado; embora, salientou que apesar da enumeração e sequenciamento das fases elas não costumam ser lineares e algumas ocorrem simultaneamente, além de que precisam ser adaptadas as peculiaridades de cada organização para se tornarem úteis. O mais recorrente em planejamento estratégico é a iteratividade. O processo compreende oito fases:

- 1 – Definição de regras e metodologia que será adotada no planejamento estratégico.
- 2 – Discussão sobre as responsabilidades da organização a partir dos normativos legais que estabeleceram sua competência.
- 3 – Instituição da missão e dos valores organizacionais, objetivando esclarecer a razão pública da existência da organização para as partes interessadas.
- 4 – Avaliação do ambiente externo que compreende cenários econômicos e políticos, questões tecnológicas, fatores sociais relacionados aos *stakeholders*, visa reconhecimento das oportunidades e ameaças.

- 5 – Avaliação do ambiente interno foca os pontos fortes e fracos através da lente dos *stakeholders* e observa variáveis relacionadas às entradas, os processos e os resultados.
- 6 – Definição de questões ou problemas estratégicos a serem enfrentados para que a organização perca, aproveite oportunidades de capitalização e evite ameaças. As questões estratégicas direcionam a atenção da gestão.
- 7 – Decisão sobre as alternativas práticas para solucionar as questões estratégicas, desenvolvendo uma estratégia coerente com a retórica dos passos anteriores e conectada às ações de implementação.
- 8 – Descrição da visão de futuro da organização, considerando a implementação das estratégias com sucesso.(BRYSON, 1988).

Especialmente quanto a primeira etapa, Bryson (1988) caracteriza-a pela convenção do que será feito, quais serão as funções, a frequência das reuniões, a garantia dos recursos, enfim, o papel da comissão que coordenará o processo. Mulgan (2009), corrobora com a proposta de uma comissão e ressalta que a eficácia da estratégia depende da ampla participação e do engajamento a partir da condução do todo. Para o autor, contudo, esta tarefa só se mostra possível através de equipes de estratégia, que conectadas aos grupos de interessados, acompanham os indicadores, além de ter papel fundamental na análise e planejamento em si.

A avaliação do ambiente interno e externo, na visão de Bryson (1988) tem se tornado ainda mais importante para o setor público em decorrência da mudança na forma de prestação de contas à sociedade e do espaço que questões como transparência, publicidade e performance vem ocupando. A coleta das informações sobre insumos, processos e resultados para identificar pontos fortes e fracos da organização facilita difusão das informações e contribui para o aperfeiçoamento da gestão, vez que o foco voltar-se-á para a promoção da performance.

O estudo de Bryson (1988) é bastante prático ao ressaltar a importância de, na fase de tomada de decisão da estratégia organizacional, se observar as alternativas práticas para solução dos problemas estratégicos, definindo para cada uma delas as barreiras a serem enfrentadas. Feito isso, passa-se à preparação das principais propostas, as quais serão classificadas por ordem de prioridade na execução temporal. As propostas classificadas para realização dentro do prazo de um a dois anos devem ter seu plano de trabalho detalhado para um espaço de tempo de seis a um ano.

Hendrick (2003) sintetiza que do planejamento estratégico derivam as estratégias para enfrentar os obstáculos do ambiente interno e externo da organização e ajudá-la atingir sua finalidade. Assim problemas relacionados à cultura, à estrutura, à tecnologia e outros que dizem respeito ao ambiente interno; bem como dificuldades concernentes à disponibilidade de recursos, complexidade e turbulência do ambiente externo devem ser alvo de investigação. Afirmar a autora que quanto maior for o grau de incerteza e complexidade ambiental mais recorrente deve ser o ciclo de planejamento de longo-prazo.

Mulgan (2009) revela a complexidade do planejamento estratégico público, declarando que não existe modelo único para criar estratégias públicas, a geração pode ocorrer de modo aberto e inclusivo, como também de modo fechado e exclusivo aos níveis de topo. Importante destaque dá ao espaço criado pelos governos para reflexão, pois gera aprendizado e possibilita preparação para o futuro. Mulgan (2009) reconhece como ilusória a certeza do amplo conhecimento sobre todas as variáveis. Para o autor o engajamento e a ampla participação são veículo para o sucesso de uma estratégia, pois os erros são progressivamente corrigidos pela aplicação do conhecimento dos envolvidos.

Em estudo recente de Bryson, Crosby e Bryson (2009), percebe-se uma mudança na concepção de planejamento estratégico, comparativamente aos estudos de 1988 de Bryson. A rigidez do método abre espaço para o aprendizado coletivo da missão da organização. Os autores definem:

Assumimos, em outras palavras, que o planejamento estratégico eficaz é realmente uma prática de complexidade cognitiva, comportamental, social e política, em que pensar, agir, aprender e compreender são importantes, e em que algumas associações são reafirmadas, outras são criadas, e outras ainda são descartadas no processo de formulação e implementação de estratégias e planos. (BRYSON, CROSBY E BRYSON, 2009, p. 176).

Hendrick (2003, p. 493) traz a tona a dicotomia que envolve os processos críticos do planejamento estratégico de tomada de decisão e de participação dos interessados que resultam em maneiras diferentes de realizar planejamento. Para o método de tomada de decisão há uma classificação entre processo incremental (tende a ser mais simples,

menos racional e baseado em tentativa e erro) e sinóptico (mais abrangente, formal e sofisticado). Já quanto a participação dos interessados há o processo integrador (inclui um maior número de *stakeholders*, dentro e fora da organização) e o excludente (concentra o planejamento entre menos pessoas. O processo pode ser centralizado na alta gerência ou especializado para demais áreas da organização).

De acordo com Read e Leland (2011) uma abordagem mais atual para o planejamento público reconhece a incapacidade dos planejadores de alcançarem sozinhos o conhecimento necessário para tomar as decisões, visão esta inerente ao planejamento racional. Os planejadores agora assumem uma postura mais humilde onde, através da comunicação com os grupos de interesse, buscam identificar as alternativas mais viáveis de atingir o bem comum.

Hendrick (2003) coloca que o planejamento compreende as dimensões de formalidade, integralidade e racionalidade, as quais são influenciadas pelo contexto ambiental caracterizado pelo grau de estabilidade ambiental, habilidades da equipe, o modelo de participação dos interessados e recursos disponíveis para o planejamento.

### **2.2.1 Críticas ao planejamento**

Embora exista muita literatura sobre estratégia, Mulgan (2009) afirma que a maior parte dos estudos apresentam perspectivas relacionadas principalmente a concorrência e a mercado, onde as questões discutidas tratam sobre mentalidade de competição, escassez de recursos, moral e motivação dos funcionários. De acordo com o autor, ainda que tais questões de ordem estrutural, de tecnologia da informação, ou gerenciamento de processos tratado nessa literatura possa ser útil ao setor público, os objetivos e condições dos órgãos públicos exigem conhecimentos não examinados por ela.

Ademais, a teoria não identifica um processo de planejamento que garanta êxito, evidenciando que todos os modelos apresentam críticas e falhas. Quando se trata de planejamento estratégico estatal, Hendrick (2003) é firme ao dizer que não há prescrições nem acordo sobre quais variáveis ou dimensões que importam para eficácia do processo.

As críticas da abordagem racional de planejamento, são expostas por Boyne e Gould-Williams (2003); destacando a crítica que expõe a incapacidade de implementação do planejamento tal como é prescrito pela teoria, pois a obtenção e controle de todas as variáveis envolvidas requer tempo e recursos indisponíveis. O rigor do plano estratégico

racional, também é alvo de críticas, pois prejudica o desempenho organizacional pela incapacidade de aproveitar oportunidades imprevistas. Os autores defendem que planejamento é poder político e como tal é disputado. Como a implementação do plano depende da conquista de sua legitimidade, a tarefa torna-se deveras difícil de ser concluída quando a legitimidade precisa ser reconhecida por diferentes grupos políticos que disputam o poder.

Mintzberg (1994); Mintzberg; Ahlstrand e Lampel (2010), sem tornar o planejamento desnecessário, criticam a abordagem tradicional de planejamento racional por ser um processo restrito de criação de estratégias, incapaz de envolver alcançar a implantação que reúne diferentes níveis e perspectivas de tempo. Os maiores erros dessa abordagem foram: assumir uma postura de pré-determinação do ambiente organizacional conduzindo-o a estabilidade; desligar o planejamento da atividade diária, como se executivos fossem capazes de um controle sem envolvimento com o dia-a-dia; utilizar a formalização do processo de criação de estratégias que precisa da liberdade da informalidade para estimular criatividade, síntese, *insights*. O planejamento estratégico nos moldes tradicionais perverte o processo posicionando-se no centro quando na verdade deveria estar ao lado, oferecendo suporte às ideias estratégicas e operacionalizando-as.

Mulgan (2009) corrobora com a perspectiva de que os planos não precedem as ações estratégicas, mas sim derivam dela. Líderes políticos utilizam-se de planejamento estratégico para justificar suas escolhas e manterem-se no poder. O planejamento é usado como ferramenta de racionalização e legitimação da ação governamental.

## **2.2.2 Requisitos para um planejamento efetivo**

O planejamento deve ser uma ação contínua da definição do objetivo à implementação e avaliação dos resultados no qual todas as decisões que compõem o plano são tomadas em momentos diferentes e por diversos interessados pessoas diversas dentro da organização. De acordo com Sabatier (1986) a implementação a partir de uma perspectiva de decisores gera uma visão de sequenciamento de passos e previsibilidade distante da realidade de restrições e falhas na operacionalização das ações. Ignorar as intervenções políticas e econômicas provenientes dos movimentos e relações entre os interessados é contar com a sorte para implementação de soluções.

Sabatier (1986) entende que os resultados negativos de implementação, evidenciados por pesquisas, decorrem, em parte, do

curto espaço de tempo usado no estudo. Para ele, o ciclo da implantação compreende sua reformulação e ultrapassa uma década.

Mulgan (2009) descreve a façanha da estratégia pública de erradicação da varíola na década de 60 para realçar as características de uma estratégia eficaz. De acordo com o autor o programa iniciou como outro qualquer de cima para baixo, mas o que o diferenciou foi a adesão das pessoas que a medida que aprendiam com a execução das atividades e ampliavam a capacidade da ação governamental. A clareza do objetivo inspirava e fazia as pessoas se engajarem, mobilizando diferentes conhecimentos para implementação da política.

Mulgan (2009) defende que decisões governamentais dependem do seu conhecimento e poder sobre o campo de ação. É necessário compreensão da complexidade dos problemas públicos e do poder de resolução deles a fim reduzir os investimentos públicos que não alcançam resultados efetivos. Um passo adiante Mulgan (2009, p. 9) indique “quando o conhecimento é amplamente distribuído, governos precisam cultivar a humildade, e quando o poder é amplamente distribuído, eles precisam se tornar colaboradores e não comandantes”.

Hendrick (2003) em seu estudo sobre planejamento estratégico de organizações públicas, realizado a partir da investigação de pesquisas teóricas e empíricas sobre gestão estratégica em organizações privadas e diferenças entre o setor público e privado, reuniu construtos, apresentado no quadro 2, que são essenciais para ampliar conhecimento a respeito do processo, do ambiente e da performance estatal.

Quadro 2 - Construtos das áreas primárias de planejamento estratégico

<b>Processo de Planejamento Estratégico</b>	<b>Contexto Ambiental</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Racionalidade / Abrangência:</li> <li>-Processo: métodos e ferramentas, a frequência de revisão e monitoramento, sofisticação</li> <li>-Conteúdo: itens considerados, a profundidade da análise e de identificação do problema</li> <li>• Centralização / Delegação, Exclusão/ Inclusão dos <i>stakeholders</i> externos               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ativação e Envolvimento dos interessados: amplitude da participação, compromisso com o planejamento, o grau de esforço</li> </ul> </li> </ul>	<p style="text-align: center;"><u>Ambiente Interno</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dinamismo / Turbulência</li> <li>• Complexidade estrutural e tamanho               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pessoal com habilidades de planejamento / Cultura de apoio</li> <li>• Compromisso e resistência ao planejamento</li> </ul> </li> <li>• Centralização / Descentralização               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Complexidade Tecnológica: heterogeneidade, forte ligação</li> <li>• Tecnologia central: rotineira</li> </ul> </li> </ul> <p style="text-align: center;"><u>Ambiente Externo</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hostil / Generoso               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflito</li> </ul> </li> </ul>



• Monitoramento de Atividades (não limitado a planejamento estratégico)	• Influência externa
<b>Incerteza e Percepções</b>	<b>Impacto do Planejamento Estratégico: Performance</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experiência e conhecimento do ambiente e de resultados</li> <li>• Natureza da decisão sobre problema e objetivos: ex. estruturado versus desestruturado, ambíguo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Satisfação e dificuldade com o planejamento</li> <li>• Capacidade Estratégica: melhorado controle gerencial, do orçamento, da comunicação</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Hendrick (2003, p. 499).

O processo do planejamento estratégico, de acordo com Bryson (1988) deve ser adaptado conforme as peculiaridades de cada organização, contudo há requisitos imprescindíveis para seu sucesso, tais como:

(1) Um patrocinador deste processo que possa legitimá-lo; (2) um líder para empurrar o processo adiante; (3) uma equipe de planejamento estratégico; (4) uma expectativa de que haverá rupturas e atrasos; (5) boa vontade para ser flexível acerca do conceito do que constitui um planejamento estratégico; (6) capacidade de obter informações e alocar pessoa sem pontos-chave para discussões e decisões importantes; e (7) uma vontade de construir e analisar argumentos voltados para critérios de avaliação muito diferentes. (BRYSON, 1988, p. 80).

Kissler, et. al. (1998) reconhecem as críticas ao planejamento racional mas consideram os benefícios superiores, por esta razão incentivam o processo de planejamento estratégico mais participativo e apresentam algumas considerações que julgam importantes para ajustar o Estado à transformação econômica e social. O processo de planejamento estratégico analisado por Kissler, et. al. (1988) utilizou-se de uma equipe denominada conselho de acompanhamento que foi responsável pela reformulação do processo de planejamento estatal e por incentivar a discussão de tendências críticas regionais e globais. Entre as recomendações dos autores estão:

- a) o envolvimento de acadêmicos e pesquisadores do assunto para incorporação de ideias de vanguarda;
- b) a associação de *benchmarks* aos objetivos para determinar o progresso alcançado rumo ao futuro desejado;

- c) a utilização da abordagem *bottom up* por meio de encontros regionais para aumentar a consciência pública da complexidade da resolução dos problemas da sociedade;
- d) o desenvolvimento de conceitos gerais ao invés de estratégias e táticas para cenários particulares.

O modelo analisado por Kissler, et. al. (1998) facilitou a comunicação e a participação dos *stakeholders*; estes por sua vez identificaram objetivos sociais combinando-os aos econômicos. Outro diferencial apontado é o fato do poder legislativo e de entidades sem fins lucrativos também reconhecerem no plano qual seu papel para o alcance dos resultados, adotando medidas para consecução.

O envolvimento das partes interessadas, além de alguns elementos de planejamento, do sistema orçamentário e da gestão e medição do desempenho foram identificados como elementos correlacionados com a eficácia do planejamento estratégico por Poister e Streib (2005). Em seus estudos os autores constataram que algumas condições, abaixo indicadas, consolidam os impactos percebidos de planejamento estratégico:

- Amarrar metas e objetivos que gestores públicos devem cumprir àqueles definidos no plano estratégico.
- Medir o desempenho ao longo do tempo e dar transparência na divulgação dessas informações.
- Capacidade técnica de formular e avaliar a viabilidade das estratégias.
- Capacidade de direcionar recursos para os investimentos estratégicos.
- Processo amplamente participativo.

Por outro lado Boyne e Gould-Williams (2003) reafirmam os estudos realizados por Quinn em 1980 que retratam que a promoção do progresso da organização não está na obediência ao procedimento formal do planejamento, mas no incrementalismo lógico que incorpora ações oportunas. Não se trata de menosprezar a cultura de planejamento, mas da constatação de que decisões estratégicas mais importantes foram tomadas fora do ritual rígido e preciso de planejamento, utilizando-se de criatividade e inovação.

## 2.3 ORÇAMENTO PÚBLICO

O processo orçamentário constitui-se do desdobramento dos objetivos planejados em atividades detalhadas e cálculo de estimativas das necessidades de recursos para serem confrontadas com as disponibilidades, sendo assim possível decidir sobre os investimentos capazes de assegurar o alcance dos objetivos, ensina Lunkes (2007).

Fortis (2009) evidencia a importância de observar o orçamento público tanto como um processo administrativo quanto político, pois é por meio dos conhecimentos das áreas de administração pública e de ciências sociais e políticas que o orçamento assume a sua forma mais contemporânea de espaço para mediação do poder.

Ensina Giacomoni (1998) que o orçamento público serve de instrumento à gestão, ao planejamento e ao controle dos recursos, além de exercer influência direta sobre a economia. As decisões de investimento em infra-estrutura estimulam ou inibem a atividade industrial, gerando uma cascata de efeitos sobre a produção e a distribuição de bens e, conseqüentemente, o desenvolvimento da sociedade.

Schick (2007) aponta para a função do orçamento público de tornar público à sociedade quais políticas e investimentos serão priorizadas, além de direcionar a política fiscal e econômica do país. Acrescenta-se a esta colocação a afirmação de Steger (2013) quanto a necessidade dos governos de demonstrar confiança aos mercados através da sustentabilidade financeira verificada por meio dos orçamentos.

Por outro lado, Steger (2013) explica que o poder decisório sobre o orçamento é marginal por conta das despesas orçamentárias com a previdência social e pagamento de juros da dívida pública. O resultado é uma incapacidade de promover políticas de efeito em setores chave para o desenvolvimento tal como educação, infra-estrutura e pesquisa.

### 2.3.1 A evolução do processo orçamentário

Lunkes (2007) explica como as práticas de orçamento foram desenvolvidas ao longo da história e relata que durante o século XIX ocorreram os maiores avanços em termos de práticas e políticas de orçamento conhecidas na atualidade. De acordo com o autor, a origem do orçamento contemporâneo, remonta ao controle de gastos dos recursos públicos por parte da Coroa inglesa no séc. XVII, com a evolução, o orçamento passou a incorporar objetivos de planejar e

comunicar como deve ocorrer sua execução e os resultados a serem alcançados.

A origem das práticas orçamentárias foi objeto de estudo de Rubin (1993). A autora avaliou em que medida as técnicas atuais usadas no processo de orçamento público são a adequação das práticas do setor privado, entendidas aí como sendo as mais eficazes. O exame feito por Rubin (1993, p. 443-444) revelou que havia:

Cooperação entre funcionários do governo e acadêmicos harmoniosa e útil; esse nível de cooperação nem sempre ocorre nos dias atuais.[...] É importante lembrar que as reformas criativas e significativas emanavam de funcionários públicos, gestores públicos e acadêmicos. Também é importante entender como o mito da superioridade da gestão de empresarial foi promulgado e passou a sertão amplamente aceito. Uma narrativa histórica mais rica e equilibrada pode ajudar a restaurar a confiança dos cidadãos nos serviços públicos e a confiança do serviço público em si mesmo, depois de anos do abuso sofrido pela mídia, cidadãos e agentes públicos.

Rubin (2003) observa que no princípio as práticas de orçamento e contabilidade públicas nos EUA tanto influenciaram como foram influenciadas pelo setor privado. Todavia, ainda que a gestão pública e privada tenham partido do mesmo ponto, suas práticas se distanciaram.

Corroborando Fortis (2009) ao evidenciar que o instinto de sobrevivência das empresas no mercado competitivo fez a gestão privada otimizar suas práticas para aperfeiçoar o desempenho e reduzir custos, com a implementação de sistemas, controles e outras ferramentas. A aproximação foi proposta pelas reformas administrativas defendidas pela Nova Gestão Pública sendo um dos seus pilares a orientação por resultados o qual conduz a reformas orçamentárias.

Schick (2002) relata a experiência evolutiva do processo orçamentário público a partir do grupo de trabalho de funcionários seniores em orçamento de países membros da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ele explica que a crise pela ruptura do desenvolvimento constante dos anos pós-guerra nos países membros do OCDE fez os governos aperfeiçoarem o processo de elaboração do orçamento quanto a disciplina fiscal e a eficiência da alocação dos recursos, contudo, foi somente na segunda

metade dos anos 80 que a atenção de alguns países voltou-se para a eficiência operacional, levando a considerar as limitações estruturais e orgânicas do Estado que atravancavam a eficiência.

Apesar de não haver um padrão de ações a serem adotadas para promoção da eficiência operacional, relata Schick (2002) que o consenso gerou sobre a impossibilidade de se modificar o processo orçamentário sem que houvesse mudanças nos sistemas de gestão. Desse ponto de partida várias foram as inovações adotadas por diferentes governos para melhorar o seu desempenho, em geral elas dizem respeito à:

- redução dos controles em nível federal e ampliação da discricionariedade dos gerentes linha de frente para que pudessem aproveitar conhecimentos tácitos e de oportunidade;
- flexibilização de regras e procedimentos, possibilitando a transferência de recursos públicos dentro de determinadas categorias para diferentes posições;
- criação de medidas para responsabilizar gerentes pelo mau uso da discricionariedade e ineficiência quanto ao alcance dos resultados (SCHICK, 2002).

Deste modo, os resultados dessa preocupação com a eficiência operacional estão atrelados às mudanças em políticas e práticas relativas ao orçamento baseado no desempenho, ao gerencialismo e outros nomes que em sua essência difundiram a ideia de otimizar custos e melhorar a qualidade dos serviços com vistas a garantir a performance planejada através do orçamento (SCHICK, 2002).

Fortis (2009) consolida em seu estudo sobre orçamento orientado a resultados a ideia do orçamento como instrumento para aumentar a legitimidade e transparência e assim fortalecer a democracia. Todavia, o orçamento deve superar a linguagem tecnicista, por meio de mudanças nos padrões organizacionais e desenvolvimento de metodologias que deem mais transparência e possibilidade de participação nas deliberações para fortalecer a cultura política.

### **2.3.2 O processo de elaboração do orçamento público brasileiro**

A elaboração do orçamento público no Brasil ocorre sobre estimativas econômicas do Produto Interno Bruto, da inflação e do salário mínimo, e obedece as determinações estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Esta lei, segundo Jund (2006, p. 102), faz

“conexão entre o plano estratégico das ações governamentais (PPA) e o plano operacional a ser executado (orçamento anual) [...]”.

O ciclo orçamentário, afirma Jund (2006), inicia com a elaboração da proposta pelo poder Executivo; segue para a apreciação pelo poder Legislativo que a aprova na forma de lei; na sequência passa a ser executada; e, por fim, o acompanhamento e controle das receitas e gastos. Na fase de planejamento do projeto de lei orçamentária anual (LOA) ocorre a verificação e elaboração do projeto.

De acordo com Jund (2006) as instituições da administração pública articulam-se, de modo que cada unidade gestora, com competência para gerir recursos, apresenta seu orçamento a ser consolidado em nível de Órgão ou Ministério. Esses documentos são então enviados ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão para compor o projeto de lei.

Explica Giacomoni (1998, p. 195) que os órgãos de planejamento do governo foram difundidos nas décadas de 60 e 70, quando havia um forte movimento por reforma administrativa. Nesse ínterim o orçamento, antes função das áreas de finanças do estado, passa a ser competência dos órgãos de planejamento. Para o autor “era a prática confirmando a teoria”.

A LOA, de acordo com Sousa (2008) é um instrumento que integra o planejamento e o orçamento, legitimando as decisões sobre os gastos públicos por parte dos governantes eleitos. A LOA também é instrumento de controle social pois revela como os recursos serão aplicados através dos programas desenhados para resolver os problemas públicos.

A reforma do orçamento brasileira nos moldes atuais foi introduzida pelo Decreto n. 2.829 de 29 de outubro de 1998. Explica Garcia (2000) que o documento trouxe para a gestão pública conceitos modernos de planejamento estratégico e orçamento por intermédio de programas, exigindo, contudo, um aprendizado e uma adaptação de toda a máquina governamental. Garcia (2000, p. 22) detalha as orientações que fizeram a mudança no processo orçamentário e de planejamento, dentre elas destacam-se:

- A composição do programa mediante indicação dos objetivos, do órgão responsável, do valor global, do prazo de conclusão, da fonte de financiamento, da unidade de desempenho e das ações que não participam do orçamento mas condicionam a realização dos objetivos;

- Para os objetivos, devem ser definidas metas em termos de bens e serviços que cada estado se responsabilizará por alcançar. Para atividades, que se tratarem de ações continuadas, as metas a serem definidas devem ser de qualidade e de produtividade em determinado espaço de tempo;
- Definição de responsável pelo programa em nível nacional que contará com sistema informatizado para acompanhar e controlar prazos e custos de cada programa;
- A avaliação em termos físicos-financeiros será acompanhada da medida qualitativa da satisfação da sociedade.

Abreu e Gomes (2010) expõem que a aproximação do planejamento estratégico ao orçamento é resultado do contexto da reforma da nova gestão pública e carrega em si a orientação a resultados, o estímulo a participação dos interessados e a flexibilidade dos processos para a adaptação a cenário imprevisto.

### **2.3.3 O orçamento programa e o orçamento baseado em desempenho**

O sucesso na implementação do orçamento orientado a resultados de Fortis (2009) ou o orçamento de desempenho de Burkhead (1971) está atado a uma mudança no modo de pensar e envolvimento por parte dos gestores e servidores públicos. Trata-se de processo complexo e lento que exige reformulação dos espaços para discussão do orçamento além da adoção de ferramentas para acompanhamento e controle pela gestão e pela sociedade dos padrões de desempenho perseguidos. (FORTIS, 2009).

Burkhead (1971) ensina que orçamento de desempenho é o resultado de um processo evolutivo histórico das finanças públicas. Orçamentos que eram antes elaborados com base em elementos que evidenciavam as coisas adquiridas, passaram por diversas fases de aperfeiçoamentos e nos anos pós segunda guerra mundial o governo norte-americano promoveu uma nova forma de classificação orçamentária. Tratava-se do orçamento de desempenho, o qual já vinha sendo apresentado por algumas agências públicas e municípios, na qual as apropriações de recursos dava-se por atividade ou funções. Essa era uma forma de evidenciar o tipo de trabalho executado.

De acordo com Burkhead (1971) o nome “orçamento de desempenho” foi cunhado pela Comissão Hoover, uma comissão de organização do setor executivo dos Estados Unidos. Esta comissão

recomendou a reforma orçamentária na qual o orçamento evidenciasse funções, atividades e projetos. Em 1949, a mesma comissão recomendou à agência de defesa nacional a separação entre os programas e atividades com a apresentação de justificativa dos valores orçados, de modo que fosse possível aferir o custo do desempenho. No mesmo ano, a lei de orçamento e contabilidade para aquele país foi aprovada nos moldes do orçamento de desempenho.

Burkhead (1971, p. 183) coloca que houve uma série de experiências de classificação orçamentária que se assemelhavam nas características mas que ora eram denominadas orçamento-programa, ora orçamento de desempenho. Essa confusão é esclarecida pelo autor a partir de algumas distinções, dentre elas que os programas podem ter várias unidades de desempenho, e que o “orçamento-programa pode limitar-se a custos em termos gerais; não há necessidade de estendê-lo à unidade de desempenho”.

Quanto ao orçamento de desempenho, Burkhead (1971, p. 183) define-o como uma forma de “medir o custo e a realização das atividades discriminadas e, assim fazendo, melhorar a implementação dos programas”. Duas características ganham destaque: o fato de que o desempenho está associado à noção de passado, ou seja, à quantidade de unidades realizadas no passado, ao número de atendimentos no passado, aos custos por unidade ou serviço incorridos no passado; e a questão de que, na classificação por desempenho, dos elementos de despesas serem associados por atividade de modo a demonstrar quais despesas convergiram para realização de determinada atividade.

Fortis (2009) defende que não há uma fórmula para implementar um sistema de gestão orçamentária baseado em resultados. Afirma, contudo, que deve haver uma avaliação sobre a maturidade das condições culturais, estruturais e das práticas de gestão para adotar o orçamento orientado a resultados. O autor ressalta o cumprimento de determinados estágios na preparação do ambiente organizacional para implementação do orçamento orientado a resultados destacando algumas dimensões de mudança:

- a) criação de valores, normas e padrões que sejam compatíveis com a cultura de resultados;
- b) instrumentalização de novo modelo administrativo que promova modificações nos critérios tradicionais de utilização de recursos;
- c) alteração no modo de funcionamento das instituições, substituindo o incrementalismo pelo



gerencialismo; d) aperfeiçoamento de regras, procedimentos, sistemas e processos orçamentários; e) fixação de incentivos ao desempenho da burocracia. (FORTIS, 2009, p. 132).

Schick (2007) defende a classificação orçamentária por programa como regra de decisão sobre alocação de recursos superior as demais formas, pela capacidade de auxiliar os governos quanto aos investimentos a serem feitos em uma política para solução de determinado problema. Além disso, na visão do autor, esta classificação fornecer mais dados para avaliação dos resultados, sem contudo impedir a emissão de relatórios orçamentários que apresentem classificações por elementos de despesa, pela estrutura organizacional, por função econômica ou social.

Todavia, Schick (2007) identifica uma subutilização dos dados gerados pelos orçamentos programa, em decorrência de problemas causados pelo limitado calendário para conclusão dos orçamentos e pelo despreparo por parte das organizações públicas para o trabalho analítico sobre a apuração da performance. Em uma crítica aos governos que implementam reformas de orçamento sem adotar medidas para garantir estrutura organizacional capaz de fornecer dados confiáveis para elaboração da peça orçamental, Schick (2007, p. 119) sugere [...] primeiro preparar o caminho desenvolvendo os recursos informacionais necessários para depois estabelecer regras.

O orçamento baseado no desempenho é apontado por Schick (2007) como instrumento tecnicamente viável, mas difícil de ser posto em prática, considerando que exige um robusto sistema de levantamento das informações e conhecimento das atividades governamentais para classificá-las em unidades padrão, atribuir os custos a essas unidades e medir os resultados alcançados por cada uma delas, além de uma cultura gerencial de desempenho.

Sem diminuir a importância do desempenho, Schick (2002, p. 123) evidencia que ele é só uma das preocupações do governo e que por esta razão tornar este tipo de orçamento uma regra obrigatória que as alocações orçamentárias estivessem atreladas a [...] um maior volume de produção ou melhoria adicional das condições sociais. Além disso, o maior volume de recursos já teria destino prévio determinado, restando para alocação conforme desempenho apenas recursos marginais.

### **2.3.4 Peculiaridades e cuidados no estabelecimento das unidades de desempenho**

Burkhead (1971) faz um importante esclarecimento a respeito das limitações do orçamento de desempenho. As questões envolvidas em suas afirmações são duas: a primeira relativa à unidade de desempenho. Para explicar este ponto o autor toma o exemplo de processos judiciais como unidade de desempenho e evidencia que em determinado ano os processos podem entrar todos em análise sem que sejam concluídos até o fim do ano e no ano seguinte todos serem concluídos. Neste caso não se poderia dizer que no primeiro ano o desempenho foi negativo e no segundo foi positivo, visto que se não houvesse durante o primeiro ano o desenvolvimento das atividades processuais a conclusão deles no segundo ano não seria possível. Deste modo para algumas atividades não haverá unidade de medida significativa que consiga aferir a performance em determinado período.

A segunda questão é relativa ao julgamento de valor, própria das pessoas interessadas na atividade. Burkhead (1971) explica que um programa pode possuir diversas unidade de desempenho cuja responsabilidade pode ser atribuída a diferentes instituições ou órgãos públicos. Todavia, a mensuração das unidades de desempenho não garante uma maior eficiência do programa público com menores custos, ou mais unidades produzidas. O orçamento de desempenho auxilia a verificar o grau de eficiência, contudo a importância é uma avaliação qualitativa e valorativa. Burkhead (1971, p. 186) coloca que:

[...] é inútil buscar uma unidade de medida homogênea para um produto final, ou seja, para medir melhor educação, melhor defesa, ou melhor e mais econômico recrutamento de pessoal. O máximo que se pode fazer é medir um certo número de realizações específicas que possam facilitar o julgamento, no sentido da melhoria dos serviços governamentais relativamente ao seu custo.

Burkhead (1971) ensina que as medidas de desempenho precisam ser comparáveis ano a ano, indicando que se utilize o produto final como unidade de desempenho sempre que estas possam ser confiáveis e significativas para avaliação do programa. Para os casos em que não se possa usar o produto final, a unidade de desempenho a ser adotada será o processo de trabalho ou a atividade. O autor salienta os cuidados

quanto a homogeneidade do processo e alterações tecnológicas que podem prejudicar a base comparativa das mensurações de desempenho ao longo dos anos.

Para melhor compreender a função das unidades de desempenho é importante distinguir seu uso nas regras de decisão e nos instrumentos analíticos. Schick (2007) explica a diferença informando que as ferramentas analíticas são subjetivas e permitem o uso do julgamento de valor dos gestores. Já as regras de decisão tem natureza objetiva, são mais fechadas e indicam previamente o caminho a seguir obrigando os gestores a tomarem certas decisões independentemente da leitura que fizerem do cenário. A questão elucidada pelo autor esta no fato de que determinadas regras orçamentárias podem funcionar bem em determinado país/contexto, pois têm suporte nos sistemas de gestão; contudo, em outro país/contexto, sem a devida estrutura, a inovação mais serviria se adotada como ferramenta analítica.

Burkhead (1971) afirma que a classificação de desempenho é um importante instrumento para uma administração eficiente, e por isso mesmo não pode dificultá-la, ou seja, a complexidade de determinadas estruturas organizacionais e a atribuição de custos e responsabilidades por atividades e processos pode dificultar o pronto reconhecimento das unidades de desempenho e uma reorganização para a classificação por desempenho mais dificultaria que traria benefícios.

Por outro lado, Schick (2007) exemplifica o caso de sucesso em orçamento por desempenho de uma corporação de bombeiros no qual a unidade de medida é o tempo para atendimento de uma emergência contado da comunicação. Fica notório que a proposta de diminuição no tempo médio de atendimento, não necessariamente reduziria a exigência de recursos orçamentários, porque são consideradas variáveis qualitativas na avaliação de desempenho e não somente volume.

Schick (2007) defende que o orçamento por desempenho deve ser ferramenta analítica, uma vez que, como regra de decisão, poucos são os que conseguem definir a alocação de recursos baseando-se nas informações sobre desempenho. Além disso, a natureza de determinados serviços, como saúde e educação, impedirá cortes de recursos orçamentários ainda que não sejam alcançados resultados eficientes, em suma, melhor é considerar as saídas e não os resultados de programas e incluir na avaliação do desempenho outras dimensões como proposta do programa, capacidade estratégica e gestão do programa.

### 2.3.5 O processo decisório e o orçamento

Fortis (2009) sugere o uso do orçamento para além de instrumento fiscal de controle, evidenciando que o potencial dessa ferramenta é explorado quando os resultados das políticas públicas são focados. Contudo, para potencializar o orçamento é necessário superar os obstáculos do sistema de gestão pelo rompimento do formalismo – atrelado aos arranjos estruturais e métodos arraigados do *modus operandi*; e da insularidade – relacionada à forma altamente hierarquizada de decidir sobre os recursos que dificulta o reconhecimento de *stakeholders* fora do topo.

Nas palavras de Fortis (2009, p. 125-126) “[...] o orçamento é espaço decisório no qual o poder é distribuído entre atores sociais dotados de valores, preferências e projetos específicos”; é justamente por conta desta característica que as mudanças nos processos orçamentários se tornam complexas e lentas ainda que todos os agentes percebam a necessidade de aperfeiçoamento das técnicas e métodos.

A fim de compreender as deliberações orçamentárias, Bin e Castor (2007) fazem uma avaliação das decisões sobre orçamento sobre duas perspectivas: uma relacionada aos fatores da racionalidade que pressupõe decisões interligadas para alcance dos fins organizacionais pela análise das informações ambientais relativas à situação-problema; e a outra relacionada à política na qual as decisões são situacionais e sujeitas a ajustes dependentes de interesses individuais, concorrentes ou não aos da organização. Para os autores o processo de decisão sobre os recursos orçamentários revelam aspectos da organização relativos a estrutura, sistemas informativos, liderança, restrições ambientais, entre outros.

Bin e Castor (2007) desenvolveram sua pesquisa sob os conceitos organizados por Allison e Zelikow (1999), e vincularam o modelo de análise organizacional à dimensão racional, a partir da premissa de que organizações são estruturadas para desenvolver ações racionais. Os autores assumem o orçamento, enquanto instrumento da ação racional de alocação de recursos, como um plano quantitativo de ações e recursos para comunicação de metas e controle de resultados. Já “a dimensão política do orçamento se manifesta na medida em que do seu processo decisório tomam parte pessoas ou grupos com diversos interesses ou concepções sobre um mesmo problema ou sua solução”. (BIN; CASTOR, 2007, p. 42).

Para a análise das dimensões racional e política do processo decisório orçamentário, Bin e Castor (2007) determinaram como fatores

racionais aqueles que estavam atrelados à programação, à quantificação e à mensuração para o cumprimento dos objetivos da instituição, considerando limitações declaradas; e como fatores políticos os atinentes a influência sobre as decisões da instituição que evidenciam preferências motivadas por interesses pessoais ou organizacionais. Os fatores racionais e políticos, levantados pelos autores, são apresentados no quadro 3.

Quadro 3 - Fatores de racionalidade e fatores políticos

Fatores de Racionalidade	Fatores Políticos
a. <u>Cálculo</u> – uso de projeções e mensurações;	a. <u>Negociação e persuasão</u> – consenso construído por meio de barganhas e manobras argumentativas;
b. <u>Maximização de valor</u> – uso de indicadores e medidas de eficiência;	b. <u>Poder</u> – influência sobre decisões por autoridade formal ou informal oriunda do conhecimento ou da assimetria informacional
c. <u>Impessoalidade</u> – foco nos objetivos da instituição, independente dos fatores humanos;	c. <u>Contingências</u> – demandas circunstanciais que exigem determinadas decisões;
d. <u>Escolha racional</u> – programação das etapas com objetivos definidos, informação adequada, avaliação e seleção de alternativa;	d. <u>Conflito</u> – divergência de interpretações particulares as quais exteriorizam preferências, crenças e interesses;
e. <u>Racionalidade limitada</u> – observação dos aspectos limitantes da racionalidade da decisão;	e. <u>Cooptação</u> – ação disfarçada de convencer os participantes sobre uma alternativa;
f. <u>Padrões e processos organizacionais</u> – regras e normas que direcionam os sistemas deliberativos;	f. <u>Coalizão e cooperação</u> – aliança voluntária de pessoas ao redor de uma determinada alternativa ou ideia;
g. <u>Adaptação e aprendizagem organizacional</u> – situações imprevistas no processo que o remodelam;	g. <u>Interesses</u> – desejos pessoais ou de grupos que atuam no encaminhamento das decisões;
h. <u>Estrutura</u> - desenho do papel funcional de cada unidade e interdependência entre elas para alcance dos fins organizacionais;	h. <u>Influência externa</u> – mudanças na configuração do ambiente externo que influenciam às decisões organizacionais.
i. <u>Previsibilidade</u> - desempenho é medido a partir de série histórica	

Fonte: Adaptado de Bin; Castor (2007, p. 44 a 52).

A análise da dinâmica social para deliberação do orçamento por meio dos fatores da racionalidade e política confere ao orçamento a

amplitude que ele de fato possui, pois enquanto processo de planejamento mecânico não é possível captar a complexidade das inter-relações que se dão em seu desenvolvimento (BIN; CASTOR, 2007).

Na tentativa de propor nova forma de estudo sobre orçamento público que alcance seu o processo político decisório, Valle, Frossard e Cruz (2010) apresentam quatro modelos teóricos de decisão, quais sejam: incrementalismo, julgamento seriado, fluxos múltiplos e equilíbrio pontuado. Os modelos possuem como base a racionalidade limitada, a qual assume a incapacidade humana de onisciência sobre todos os fatores e condições que intervêm para alcance da solução ótima. Deste modo, as quatro abordagens partem da prerrogativa de buscar a melhor alternativa dentre as reconhecíveis como adequadas à resolução do problema cientes das limitações informacionais e temporais.

A comparação dos modelos de racionalidade de decisão orçamentária, apresentada no quadro 4, evidencia certas características que os aproximam ou afastam.

Quadro 4 - Comparativo entre os modelos para decisão orçamentária

<b>Modelo Caract.</b>	<b>Incremental- talismo</b>	<b>Julgamento Seriado</b>	<b>Fluxos Múltiplos</b>	<b>Equilíbrio Pontuado</b>
<b>Tipo de decisão e ambiente</b>	Coletiva, em ambiente organizacional	Ambiente de incerteza, decisão sobre poucas alternativas. Considera ambiente externo.	Ambiente de disputas de alternativas e questões. A decisão resulta da oportunidade e influência de atores combinado com fluxo de problemas e político.	Individual nos subsistemas; coletiva na macropolítica. O ambiente apresenta a construção de imagens pelos subsistemas e competição de imagens na macropolítica.

<b>Participantes</b>	Os papéis são Institucionais, agregam as preferências dos diversos atores, tais como gestores, parlamentares, lobby e grupos de pressão.	Os setores e órgãos influenciados por atores internos e externos.	Atores visíveis ou não influenciam. Movimentação dos grupos de pressão para oporem-se ou apoiar as questões, sinalizando consenso ou conflito na seleção de alternativa.	Grupos de interesse desempenham papel importante na definição das questões que poderão chegar ao ambiente macropolítico.
<b>Processamento das informações</b>	Serial e fracionado	Serial	Serial	Serial na macropolítica; paralela / descontinuada nos subsistemas
<b>Dinâmica político institucional</b>	Variação marginal em relação a uma base previamente existente.	Decisão condicionada por vários atores do ambiente externo. Sequência de escolhas ordenadas em vários níveis.	Sofre a influência de grupos de pressão; das alterações no humor nacional e das reformas administrativas que alteram a estrutura de poder.	O contexto político e institucional influencia a definição de alocações. Se período de estabilidade variação incremental, se período de mudanças variação mais expressiva.
<b>Atenção e agenda</b>	Os papéis e as regras determinam a atenção e os problemas que comporão a agenda.	Há um processo de investigação sequencial de prioridades da agenda a partir da base de alocações pré-existente.	Problemas entram na agenda por avaliação dos seus indicadores, por situações de crises, pela avaliação de programas; desde que alcancem a atenção pública.	As questões se tornam problemas quando as imagens chamam a atenção do sistema macropolítico.

Fonte: Adaptado de Neiva, Lima e Abreu (2012, p. 16) e Valle, Frossard e Cruz (2010, p. 9-10).

Para uma adequada compreensão sobre cada um dos modelos passa-se ao detalhamento de cada uma dessas teorias de decisão orçamentária nos próximos tópicos.

### **2.3.6 Modelo de Racionalidade Incremental**

O modelo de racionalidade incremental fora aplicado para a questão orçamentária a partir da formulação teórica de Lindblom (1959), a qual apoia-se sobre a racionalidade limitada. O autor defende que as decisões incrementais são na verdade mais comuns que as decisões racionais-compreensivas ou sinópticas, devido a incapacidade humana de percepção de todas as alternativas e das consequências de sua adoção, além da limitação quanto ao tempo e à disponibilidade de recursos e da complexidade dos problemas.

De acordo com Barcelos (2008) os estudos de Wildavsky resultaram numa abordagem de análise orçamentária denominada Incrementalismo a qual auxilia a compreender que as decisões são tomadas a partir de um processo simplificado, não sendo portanto compreensivas, mas sim restritas e parceladas baseadas nas experiências passadas.

Para Davis, Dempster e Wildavsky (1966) há uma interiorização por parte de cada participante no processo decisório orçamentário de manutenção do padrão de escolhas pela própria dificuldade de revisão completa do valor de todos os programas. Com isso as decisões representam pequenos e simples acréscimos ou decréscimos utilizados como ajustes mútuos para salvaguardar a estabilidade institucional.

Explicam Davis, Dempster e Wildavsky (1966) que os participantes estão sempre interessados em expandir percentualmente seus orçamentos, incluindo neste cálculo uma avaliação qualitativa de quanto os demais participantes irão demandar. Todavia, o processo de regulação social e político inclui também participantes incumbidos de salvaguardar o equilíbrio fiscal que atuam na liberação ou corte dos recursos mediante o acompanhamento das taxas de crescimento econômico. Os autores informam que na tentativa de garantir a aprovação dos fundos orçamentários solicitados, os participantes vinculam seus pleitos às ações desejadas no meio político, prevalecendo assim o cultivo de uma boa relação política ao cultivo da maior eficiência nas atividades.

Corroboram Neiva, Lima e Abreu (2012), que o modelo de decisão orçamentária da racionalidade incremental considera que as decisões orçamentárias são políticas e ocorrem num ambiente de



estabilidade no qual as alocações são lineares dada a complexidade do processo orçamentário. Assume-se, segundo os autores, uma previsibilidade no comportamento dos atores os quais possuem clareza em suas atribuições, motivo para perenidade do modo como os cálculos incrementais sobre a base orçamentária de anos anteriores são realizados.

De acordo com Valle, Frossard e Cruz (2010), apesar da regra de decisão no incrementalismo ser linear, há subsidiariamente a definição de uma variação na alocação de recursos que não é determinística, e sim estocástica, pois os eventos que irão definir o incremento são aleatórios resultantes de pressão acumulada para alteração nos padrões de alocação orçamentária, podendo relacionar-se com mudança de gestão, variações das condições econômicas ou outras.

Assim as sucessivas decisões incrementais constituem-se em um método simples baseado na experiência obtida no passado por parte dos participantes. Estes participantes representam a divisão de trabalho na orçamentação, os quais apesar de atuarem em setores ou agências diferentes realizam cálculos visando a linearidade e estabilidade ao longo do tempo. Suas decisões fundamentam-se sobre a base orçamentária alocada no passado a qual constitui-se em regra de decisão futura e eventualmente incluem um ajuste levando em conta circunstâncias especiais. (DAVIS, DEMPSTER E WILDAVSKY; 1966).

Destarte, Davis, Dempster e Wildavsky (1966) evidenciam um modelo de decisão que tende a manutenção dos programas orçamentários a partir de uma visão compartilhada pelos diversos atores do processo orçamentário sobre as expectativas políticas e sociais. Barcelos (2008) aponta esta característica como uma crítica deste modelo por não estimular propostas orçamentárias inovadoras que possam apropriar os recursos de modo melhor.

### **2.3.7 Modelo do Julgamento Seriado**

Ensina Valle, Frossard e Cruz (2010) que o modelo do julgamento seriado é uma abordagem de decisão orçamentária desenhada por Padgett como contraposição ao modelo decisório incremental dado como reativo. Padgett (1980) observou que o contexto no qual ocorrem as decisões tem influência significativa sobre as decisões orçamentárias, pois inclui no processo dimensões como a substantiva, a administrativa, a política e a econômica; não tendo sido o contexto devidamente considerado no modelo Incrementalista.

Padgett (1980) critica a regressão linear utilizada pelo modelo incrementalista, informando que apesar de sua utilidade na previsão de estimativas orçamentárias finais, ela não é suficiente para elucidar os processos intermediários e mecanismos que conduzem a certas decisões. Deste modo o julgamento seriado utiliza uma metodologia transversal num sentido de um processo estocástico, incerto.

Explica Padgett (1980) que a teoria do julgamento seriado tem seus fundamentos na racionalidade limitada; na teoria do “julgamento sob incerteza” que se baseia na ancoragem, a qual na questão orçamentária conduz a um processo decisório que inicia-se com estimativas obtidas a partir dos orçamentos anteriores; e, na teoria da “lata do lixo” a qual evidencia a ambiguidade e complexidade organizacional que desacopla parcialmente a resolução dos problemas das decisões que são tomadas para este fim.

Padgett (1980) caracteriza o modelo do julgamento seriado por duas fases; a primeira pelo levantamento de alternativas e a segunda pelo julgamento informado resultando na seleção da alternativa. O autor informa que o participante do processo irá iniciar sua análise a partir de um ponto fixo relacionado as bases históricas orçamentárias anteriores, assim como no modelo incrementalista. A diferença está na sequência, em que o participante passa a buscar conscientemente alternativas que tanto podem aumentar como reduzir o orçamento. De acordo com Padgett (1980; p. 357) o rol de alternativas levantadas são limitados pelos condicionantes legais e técnicos, e representam os preconceitos sobre a questão em decisão, o clima fiscal institucionalizado além das opiniões do decisor sobre os méritos do programa.

Dessa forma, Valle, Frossard e Cruz (2010) explicam que no julgamento seriado o ponto de partida é a avaliação sobre o aumento ou a redução na alocação de recursos a determinado programa. Em seguida, os atores utilizam-se de critérios como metas fiscais e prioridades para fundamentar suas decisões. Por fim, tem-se a decisão sobre o grau do aumento ou redução do orçamento para o programa com vistas a alcançar seu objetivo.

De acordo com Neiva, Lima e Abreu (2012) a alternativa a ser escolhida será a primeira que cumpre os requisitos técnicos e políticos do agente, observando, segundo Valle, Frossard e Cruz (2010), o ambiente ecológico em que as decisões são tomadas e incluindo a análise estatística para avaliação dos eventos estocásticos.

Ainda que o julgamento seriado, segundo Padgett (1980), parta de uma base alocativa histórica, esta teoria observa a existência de alterações significativas nos padrões de alocação orçamentária como um

processo mais natural do que no incrementalismo. Conforme demonstra o autor, no modelo de decisão do julgamento seriado, as regras de decisão são dependentes do contexto ecológico, apresentando comumente variações marginais aos programas sem deixar de ser sensível às mudanças orçamentárias radicais resultante das alterações políticas, burocráticas e técnicas.

### **2.3.8 Modelo dos Fluxos Múltiplos**

A abordagem dos fluxos múltiplos procura explicar como problemas e soluções são combinadas em uma decisão, considerando as inúmeras opções passíveis de alocação dos recursos. Este modelo, proposto por Kingdon (1984) inspira-se na proposição teórica de Cohen, March e Olsen da “lata de lixo”, e reconhece a complexidade ambiental, os interesses variados dos participantes e a limitação do tempo, estruturando-se sobre três fluxos que quando se cruzam em termos de atenção pública dá-se a decisão (VALLE, FROSSARD E CRUZ; 2010).

O estudo de Cohen, March e Olsen (1972), o qual influenciou o modelo de fluxos múltiplos, considera as teorias de decisão racionais conflitantes com a forma como as organizações realizavam suas escolhas, e por esta razão estes autores desenvolveram uma pesquisa, partindo do levantamento das características que evidenciam a ambiguidade e a incerteza organizacional; meio este em que as deliberações de fato ocorrem. Os autores referem-se à organização como anarquia organizada, na qual os seus membros têm preferências inconsistentes e mal definidas por determinados problemas, sendo a ação mais reveladora das preferências do que as suas declarações.

Ainda a respeito das propriedades comuns às anarquias organizadas, Cohen, March e Olsen (1972) revelam que, por mais que os produtos e serviços sejam produzidos, as pessoas não tem compreensão total das tecnologias e procedimentos internos. A terceira característica dessas anarquias tem relação com a participação fluída das pessoas e diz respeito ao tempo dedicado pelas pessoas a variadas atividades dentro da organização, o que provoca uma fragmentação da sua atenção.

De acordo com Cohen, March e Olsen (1972) essas propriedades são especialmente encontradas em organizações tais como as públicas; e para a compreender sua tomada da decisão é necessário clarificar os processos que levam a identificação dos problemas, a mobilização de pessoal, a produção de soluções e as oportunidades de escolha.

Kingdon (1984) utiliza-se desta mesma concepção de tomada de decisão, afastando-se do modelo racional-compreensivo em que as

deliberações são ordenadas e sequenciadas, e mostra a importância dos fluxos de problemas, de alternativas e político para a definição da agenda.

Explica Kingdon (1984) que para uma determinada situação tornar-se um problema público deve atender a determinadas condições as quais fazem as pessoas perceberem a necessidade de aplicar alguma ação de mudança. Tais condições estão relacionadas à infração de valores importantes, ou à defasagem evidenciada numa comparação, ou ainda à devida classificação da situação dentro de um quadro ou categoria que chame mais atenção. Quando estas condições deixam de dar destaque à questão, o problema corre o risco de sair da agenda antes da implementação de uma solução. Neste caso a questão perde relevância para ser enfrentada.

A corrente política refere-se à dinâmica dos eventos políticos, tais como as eleições, as alterações partidárias, as mudanças no humor nacional entre outras. Mudanças dessa natureza alteram as concepções ideológicas sobre os problemas a serem enfrentados. Dessa forma novas questões ganham destaque na agenda através de negociações entre os políticos, os quais costumam consensualizar qual problema enfrentar através de processos de coligação em torno de interesses comuns (KINGDON; 1984).

No fluxo de alternativas, conforme descreve Kingdon (1984), as alternativas são geradas, combinadas, modificadas e enfim selecionadas numa corrente independente do fluxo de problemas. Os responsáveis pela condução deste fluxo são os participantes visíveis tais como os políticos e seus partidos, a mídia e os ativistas; e a comunidade de participantes invisíveis compreendida pelo conjunto de servidores públicos de carreira, especialistas, acadêmicos, lobistas entre outros. De acordo com o autor, a alternativa selecionada será aquela com maior aceitação pública e receptividade por parte dos políticos, além de atender aos critérios lógicos de viabilidade financeira, legal e técnica.

Em suma Valle, Frossard e Cruz (2010) indicam que o fluxo dos problemas compreende a defesa de atores sobre a urgência no enfrentamento de determinada questão; o fluxo das soluções relativo às alternativas de políticas avocadas por pessoas ou grupos interessados em sua promoção; e o fluxo da política relativo a própria dinâmica do contexto político no qual são feitas coalizões e ajustamentos nas propostas decidindo assim quais problemas e alternativas de solução receberão a alocação de recursos.

Lembram Valle, Frossard e Cruz (2010) que outro importante conceito adicionado nesta abordagem é o da janela de oportunidades.

Trata-se de períodos curtos de tempo no qual a atenção pública volta-se para alguma questão por razões políticas, casos fortuitos ou de força maior e isto torna mais fácil a inclusão de problemas e de soluções na agenda formal.

### **2.3.9 Modelo do Equilíbrio Pontuado**

O modelo do equilíbrio pontuado, elaborado por True, Jones e Baumgartner (2006), assume que governos e instituições políticas sofrem de limitação de atenção do mesmo modo que as pessoas; o que prejudica o processo cognitivo amplo de escolhas ótimas. O equilíbrio pontuado é definido por Neiva, Lima e Abreu (2012) como um modelo para entender como as decisões políticas ocorrem, propiciando períodos de estabilidade combinados com alguns períodos de “terremoto” – mudanças rápidas e significativas.

Valle, Frossard e Cruz (2010) explicam que a teoria se desenvolve sobre a interação entre subsistemas políticos, que são representações com delegação do governo para processamento das informações em paralelo, a variação no equilíbrio entre eles e a relação com a macropolítica. Segundo True, Jones e Baumgartner (2006), os subsistemas de políticas representam divisões institucionais responsáveis pelo processamento de informações, de modo paralelo, cuja competência foi atribuída pela macropolítica por não conseguir processar todas as questões. Na macropolítica, por sua vez, o processamento é serial.

Neiva, Lima e Abreu (2012) explicam que a dinâmica entre os subsistemas e a macropolítica é necessária, pois já que a agenda da macropolítica não comporta a discussão de todas as questões, os subsistemas assumem o papel de análise das informações e definição de novas alternativas.

De acordo com True, Jones e Baumgartner (2006) a dinâmica nos subsistemas, observada através de um retrato, evidencia subsistemas em que há o predomínio de um interesse comum e subsistemas em que há interesses concorrentes e estes dois tipos de subsistemas tanto podem estar em fase de consolidação como em fase de desintegração, de todo modo estão em constante processo de mudança.

Valle, Frossard e Cruz (2010) sintetizam, informando que enquanto os participantes do subsistema acordarem sobre a questão, existe um monopólio de política, as mudanças são incrementais e estáveis; todavia, quando os atores excluídos do monopólio de política passam a pressionar a macropolítica exigindo mudanças, as questões

sobem para a agenda mais ampla e são conduzidas de forma serial para mudanças em larga escala e alteração das estruturas de poder.

As imagens são usadas na teoria do equilíbrio pontuado, por True, Jones e Baumgartner (2006), para explicar como ideias amplamente aceitas carregam apelos emotivos e com isso provocam a mobilização política por aqueles subsistemas que a associam as suas políticas. A entrada da questão na agenda e a alternativa de solução que será adotada dependerá de como essa imagem é interpretada. Outrossim, se um subsistema associar sua proposta política à imagem da erradicação da miséria, a proposta pode receber apoio no meio político e avançar para a macropolítica. Mas isso não garante a aprovação da política pela macropolítica, pois há uma concorrência de imagens neste nível.

Ainda que uma mudança de política possa subir do nível do subsistema para a macropolítica gerando pontuações bottom-up; o processo mais comum é da pontuação, em termos de alterações orçamentais, ser produzida a partir das decisões em série do Presidente e do Congresso, num sentido *top-down*. O fato é que os participantes dos subsistemas tendem a concordar com a imagem da política estabelecida e não incentivarem a criação de novas ideias (feedback negativo).

True, Jones e Baumgartner (2006) explicam que há uma mobilização política que sobrepõe as jurisdições formais. Esta sobreposição ocorre em função dos interesses que unem os grupos independentemente de sua localização. Quando cidadãos discordam da imagem do monopólio de política, a mobilização habilita novos participantes a entrarem na discussão, alterando o equilíbrio de poder e das regras. Se a questão alcançar atenção para além do subsistema, ela é instrumento de pressão para entrar na agenda governamental da macropolítica e ser tratada de modo serial. Oportunamente poderá provocar reformas institucionais.

Jones, True e Baumgartner explicam que os subsistemas de políticas e a regularidade burocrática são forças que impõem uma regularidade nas decisões. Segundo os autores, apesar da semelhança existente entre os sistemas políticos de países democráticos existem diferenças na forma como os atores se mobilizam, nos seus calendários e procedimentos de elaboração de políticas que resultam em políticas diferentes. Destarte, o equilíbrio pontuado, não tendo como fazer previsões de quando ocorrerão pontuações e quais serão seus resultados, foca na compreensão do que faz ocorrerem os “terremotos” e a permanência da estabilidade.

## 2.4 PANORAMA DE PESQUISAS ANTERIORES

Hills e Mahoney (1978) explicam que as teorias que estudam as organizações têm evoluído no sentido de compreender como de fato ocorrem os seus processos decisórios. A ideia da organização como uma entidade que busca soluções ótimas para objetivos únicos vem sendo superada. A teoria da racionalidade limitada e o modelo de organização como sistema aberto infligem uma definição de organização como sendo uma ligação fraca dos seus diversos setores, no qual cada setor busca através de suas decisões, alcançar seus objetivos, concorrendo entre si pelos recursos orçamentários. Contudo, por outro lado, tais organizações não poderiam ser tomadas como de completa irracionalidade, pois para manterem-se como unidade organizacional estão em constante esforço para orientação a um objetivo comum unitário e alocação ótima de recursos.

O estudo das variáveis que interferem nas decisões de alocação dos recursos orçamentários entre as unidades da organização é o objeto de pesquisa de Pfeffer e Salancik (1974). Para os autores tão importante quanto compreender a alocação entre organizações é compreender o que afeta as decisões de distribuição dos recursos entre as suas unidades, situação esta enfrentada por todas as instituições.

Na tentativa de identificar o que afeta a destinação dos recursos dentro da organização, Pfeffer e Salancik (1974) revelam que o modelo organizacional adotado pela instituição interfere na sua forma de decidir. Enquanto o modelo racional-burocrático, preocupado com o respeito aos critérios universalistas e hierarquias além da busca da eficiência e do objetivos organizacionais, defende o uso de métodos computacionais para buscar precisão e otimização dos resultados; o modelo político, tido como uma descrição mais precisa da realidade, não acredita no uso da estratégia computacional de decisão racional, por admitir os conflitos oriundos da divergência de interesses, valores e objetivos entre os participantes. No modelo político há a construção de coalizões a partir do reconhecimento de quem tem poder para decidir no contexto particular de determinada situação.

Hills e Mahoney (1978) diferentemente de Pfeffer e Salancik (1974) entendem que tanto no modelo burocrático quanto no político há definição de critérios e decisões universalistas. A diferença entre os modelos, para Hills e Mahoney, reside no fato de que no modelo burocrático as regras visam a alocação ótima dos recursos para alcançar os objetivos organizacionais; enquanto no modelo político as regras espelham um padrão do setor e são usadas para manutenção do poder

instalado. Neste sentido, Hills e Mahoney defendem que somente evidências do uso do poder poderiam distinguir o modelo usado nas decisões, visto que critérios universalistas estão presentes em ambos os modelos.

Pfeffer e Salancik (1974) reconhecem que a simplificação didática oculta as dificuldades de perceber as diferenças entre os modelos de decisão a partir do modelo organizacional. A análise de casos práticos revela que enquanto o modelo político admite a interferência dos critérios particularistas, ou seja o uso do poder das unidades nas decisões alocativas, no modelo burocrático, a justificativa do respeito aos critérios universais, em que os interesses das unidades estariam subordinados ao da instituição, poderia encobrir o favorecimento de certas unidades com a distribuição de dotações orçamentárias sob alegação do uso do poder hierárquico em prol dos objetivos organizacionais. Particularmente sobre esta dificuldade, Hills e Mahoney (1978) advogam que não há forma objetiva de avaliar se os critérios adotados são uma conveniência consensual da coalizão ou se são de fato resultado da obediência a critérios universalistas burocráticos.

Sobre o entendimento de critérios universalistas, Hills e Mahoney (1978) esclarecem que mudanças incrementais em proporções uniformes a todas as subunidades não podem ser, de imediato, atribuídas ao uso de poder do modelo de coalizão, pois o modelo burocrático, perseguindo a meta unitária da organização, também pode prever incrementos equitativos em todos os orçamentos de subunidades.

Para Pfeffer e Salancik (1974) a tomada de decisão orçamentária é um processo político que espelha as coalizões na destinação das dotações orçamentárias. Desta maneira, o poder assume papel fundamental na análise da tomada de decisão, todavia as considerações burocráticas são sempre necessárias, pois mesmo reconhecendo a importância da personalidade de um líder o poder institucional não é superado pelo poder informal.

A pesquisa realizada por Pfeffer e Salancik (1974), em uma Universidade, teve como unidade de análise os departamentos, tomados no estudo como subunidades da organização. Como variáveis principais de análise, os autores usaram a medida de poder da subunidade, calculada pela reputação de cada departamento e pelo nível de representação do departamento em comitês que controlam a alocação de recursos ou definem políticas acadêmicas; além de uma medida burocrática ou racional, calculada pelo volume de trabalho do



departamento relativa ao número de estudantes, demanda pelos cursos e número de professores.

Os resultados da pesquisa de Pfeffer e Salancik (1974) demonstram que o poder da subunidade influencia a alocação de recursos, respeitados os limites das restrições legais, operacionais como custos de ensino próprios de cada curso e econômicas como a demanda pelo curso. A elevação do poder departamental está associado a capacidade de angariar fundos para pesquisas por contratos e acordos e de recrutar alunos. Os autores, alertam que o uso do poder também é restringido pela interdependência das subunidades, cuja competição desmedida por recursos pode levar a consequências funestas a própria instituição.

Hills e Mahoney (1978), por sua vez, vêem critérios de decisão baseados em produtividade e eficiência como potencialmente atribuíveis aos modelos burocrático e político; por este motivo sua pesquisa teve como recorte a análise das decisões sobre a parte discricionária e incremental do orçamento, a qual não foi submetida a critérios universalistas. A medida de poder que afeta as decisões orçamentárias, para o estudo proposto pelos autores em uma universidade, foi identificada através da participação da subunidade na estrutura política de tomada de decisão, ou seja participação em comissões ou detentores de cargos com poder decisório; e pelas alianças das subunidades com grupos de interesse externos à instituição, exercendo influência sobre as escolhas da administração da universidade em favor da subunidade ou provendo diretamente a subunidade de recursos.

A investigação de Hills e Mahoney (1978) apresenta como resultado a confirmação da existência de processos decisórios com características diferenciadas para a parte incremental do orçamento em momentos de abundância e escassez de recursos. A dinâmica indicada para a alocação de recursos é a de proporcionalidade na divisão dos recursos incrementais no momentos de escassez, com uso de poder associado aos critérios de carga de trabalho para distribuição de recursos quando ocorre a abundância de recursos. Para os autores as subunidades mais poderosas conseguem alocações maiores em momentos de abundância em detrimento das demais. Além disso os vínculos da subunidade com grupos externos mostraram-se bastante significativos para conseguir mais recursos incrementais.

Na continuidade dos estudos sobre decisões orçamentárias dentro da organização, especificamente em universidades, Pfeffer e Moore (1980) apontam para três questões principais a serem investigadas: o reconhecimento do grau em que o poder das subunidades

organizacionais explica as alocações orçamentárias; o que determina o poder das subunidades; e a distinção entre poder e outros aspectos condutores das escolhas, como o tamanho da subunidade ou o custo típico de um curso.

As pesquisas de Pfeffer e Moore (1980), Pfeffer e Salancik (1974) e Hills e Mahoney (1978) estão marcadas pelo reconhecimento de diferentes critérios para tomada de decisão dependendo do momento vivenciado pela organização. Períodos de abundância de recursos, critérios burocráticos-rationais se fazem mais presentes, já em períodos de maior escassez de recursos os resultados das investigações apontam para o uso mais intensivo do poder da subunidade; assim, nas disputas por dotações orçamentárias os critérios burocráticos são menos utilizados.

Explicam Cyert e March (1963) que a reformulação completa do orçamento a cada novo ciclo é compreendido como uma potencial fonte de conflito, a qual poderia resultar numa reformulação da coalizão e alteração da estrutura de poder. Destarte as decisões orçamentárias para as unidades, de acordo com os autores, é incremental, pois a base histórica de alocações ou as regras arbitradas para manutenção da coalizão não são alvos de discussões. A negociação ocorre somente sobre os incrementos, ficando casos de maiores competições e renegociações mais amplas para momentos de escassez de recursos.

Na esteira das pesquisas orçamentárias em universidades, Schick (1985) revisou trabalhos sobre decisão orçamentária buscando unir os enfoques departamental e administrativo, pois em seu entendimento os dois atuam em conjunto no contexto real das universidades. Para o autor a perspectiva administrativa não pode ser diminuída em relação à perspectiva departamental, já que ambos, a autoridade administrativa e o poder departamental, se complementam para compreender como as deliberações orçamentárias são tomadas.

Schick (1985) debate a ordenação do poder departamental e do poder hierárquico e conclui que a instabilidade causada por conflitos diante de decisões importantes na qual o poder departamental pressiona a autoridade administrativa pode ser evitada se a administração não se envolver em conflitos abertos. Para isso deve, de acordo com Schick (1985) definir, de forma conjunta e objetiva, com os departamentos as políticas a serem adotadas na alocação do orçamento. Como resultado as decisões administrativas serão menos contestáveis dada a aplicação dos critérios objetivos previamente acordados.

O estudo realizado por Schick (1985) identificam um paradoxo entre a maior aplicação de poder para influenciar as alocações

orçamentárias nos momentos de escassez de recursos; e a diminuída afetação do poder na alocação dos recursos orçamentários pelo próprio momento de limitada disposição de recursos. O autor também observa contradições entre pesquisas, as quais utilizam-se dos mesmos critérios, tal como a participação em comitês para amparar a conclusão sobre o uso do modelo racional e político na alocação de recursos orçamentários.

De todo modo, as investigações apontam para uma variação combinada entre o grau de disponibilidade de recursos orçamentários, a arbitrariedade administrativa sobre esses recursos, a justificação das decisões sobre critérios racionais e o uso do poder. O ajustamento entre estes fatores não é fixo pois depende também das categorias de decisão orçamentária, mas em suma apresentam-se da maneira identificada no quadro 5. SCHICK (1985).

Quadro 5 – Articulação dos fatores na alocação do orçamento

Recursos orçamentários	Discrecionalidade administrativa sob recursos	Decisões orçamentárias	
		Adoção de critérios objetivos	Uso do poder
<b>Abundantes</b>	Alta	Baixa	Baixo
<b>Escassos</b>	Baixa	Alta	Alta

Fonte: Elaborado pela autora com base em Schick (1985, pp. 796-8)

O controle do processo orçamentário, segundo Schick (1985), é compreendido como capacidade de direção ao futuro da instituição. Processo orçamentário mais fechado reduz a participação dos departamentos, ficando nas mãos da administração maior controle para formular e implementar a política universitária. O resultado é uma crescente atmosfera de antagonismo entre administração e departamentos, especialmente nos períodos de escassez de recursos.

Schick (1985) explica que nas universidades onde a cultura do acompanhamento do processo orçamentário é mais consolidada, as decisões tendem a serem justificadas sobre critérios objetivos aceitos; já o interesse pela transparência do processo orçamentário está atrelada ao volume de recursos disponíveis. De acordo com o autor, o processo orçamentário mais aberto possibilita um compartilhamento do controle das decisões entre a administração e os departamentos, resultando no desenvolvimento de um processo evolutivo de construção de consenso.

A análise de técnicas para a tomada de decisões em políticas públicas é feita por Mahler (1987) através de um experimento. A tomada de decisões por grupos para planejamento e orçamentação pública visa maior participação, todavia a técnica de grupo nominal projetada para diminuir a influência hierárquica e de objetivos subjacentes de um indivíduo sobre o outro durante o processo é questionada quanto a sua efetividade na participação, aceitação e legitimidade das decisões por parte dos integrantes do grupo, explica Mahler (1987).

No estudo preparado por Mahler (1987) há uma distinção entre as técnicas de tomada de decisão a partir da interação dos participantes. A autora usa a técnica de grupo nominal como referência de metodologia de não integração entre os participantes. Nesse método as escolhas individualizadas representam a escolha do grupo, e a escolha de cada participante se dá após a apresentação das alternativas na qual somente são feitos esclarecimentos, sem contudo usar de lobby sobre elas (MAHLER, 1987).

O experimento realizado por Mahler (1987) revelou que a percepção quanto a efetiva participação por parte dos membros do grupo depende da possibilidade de debate e afinamento das ideias. Desse modo as técnicas que envolvem interação entre os participantes apreendem melhor o sentimento de participação; por outro lado, as técnicas sem interação criam uma atmosfera que estimula a geração de um número maior de alternativas por parte dos membros do grupo. A autora observa que a interação favorece o feedback o que fortalece o sentido de participação e compromisso com as escolhas, possibilitando aos membros um amadurecimento de suas posições individuais.

Reddick (2002) investigou os orçamentos governamentais dos Estados Unidos e do Reino Unido por um período de 50 anos (1950 a 2000) e do Canadá por um período de 39 anos (1961 a 2000) para identificar a teoria de decisão orçamentária que melhor predissesse as escolhas orçamentárias. Para sua análise, o autor tomou a teoria da “lata do lixo” na qual as decisões são aleatórias e dependentes das oportunidades, dos participantes, dos problemas e das soluções; a teoria incrementalista a qual assume uma posição intermediária onde as decisões são adaptativas sobre posições adotadas no passado; e a teoria da escolha racional a qual adota uma perspectiva futura com a utilização de relatórios elaborados a partir de informações processadas para fundamentar as decisões.

Na análise das séries temporais, Reddick (2002) desagregou os dados orçamentários ao nível departamental e em sua investigação ele observa que os gastos obrigatórios estão mais próximos de uma

representação do PIB, já o nível de gastos discricionários para serem explicados precisam de modelos de tomada de decisão orçamentária como “lata de lixo” e incrementalista, pois as despesa discricionária não responde diretamente ao nível da economia, todavia sofrem influência mais direta dos tomadores de decisão. Desse modo, o autor assume que fatores políticos e econômicos produzem resultados distintos sobre recursos obrigatórios e discricionários.

Os resultados da pesquisa de Reddick (2002) apontam para a teoria das decisões racionais. No entanto, ainda que a racionalidade sobre as decisões seja predominante, as decisões sobre despesas desagregadas apoiam a teoria incrementalista. O autor não verificou evidências de decisões segundo a teoria da escolha aleatória da “lata do lixo”.

Como forma de compreender o orçamento público brasileiro, Brasil (1993) demonstra a motivação dos Estados na instituição dos processos orçamentários; e o faz, evidenciando primeiramente o paradigma de cada um dos modelos de decisão: racional, satisfatório, político e da formulação responsável; em seguida expõe traços das teorias econômicas sobre o funcionamento equilibrado do mercado e o papel do Estado nesta estabilidade. Nessa linha, o autor nota que é a teoria econômica intervencionista que sustenta a necessidade do processo orçamentário para o Estado.

De acordo com Brasil (1993) o orçamento, enquanto instrumento de planejamento estatal, tem utilidade dentro da corrente de pensamento econômico de Keynes, uma vez que nesta o Estado precisa intervir no sistema capitalista por meio de políticas orçamentárias para promover estabilidade e crescimento econômico, racionando a renda e a riqueza e assegurando o fornecimento de bens públicos à sociedade.

Brasil (1993) descreve que o orçamento estatal possui atualmente muitas finalidades, resultado de uma evolução do seu uso elementar de controle de gastos à instrumento para gestão dos programas governamentais. Dois modelos são descritos pelo autor para elaboração do orçamento. O orçamento racional-compreensivo e o orçamento incremental podem ser observados como dois extremos da concordância sobre fins (objetivos) e meios (técnicas ou alternativas) entre os participantes. Decisões tomadas sobre consenso entre meios e fins correspondem a decisões racionais, programadas e com uso de técnicas, fórmulas e recursos computacionais. Já para os casos em que ocorre apresentação de oposições e o dissenso vigora sobre fins e/ou meios a construção da decisão é feita sobre negociação e barganha. Esta é a representação do modelo incremental. (BRASIL, 1993).

Para Brasil (1993) o processo orçamentário é, portanto, composto de características dos dois modelos: racional-compreensivo e incremental; todavia, a técnica do orçamento-programa foi desenvolvido sobre uma perspectiva de racionalidade instrumental que objetiva a máxima eficiência na alocação dos recursos. Esta técnica tem enfoque sistêmico e pressupõe o desencadeamento de fases de decisões, além do cumprimento de requisitos técnicos e gerenciais. Assim o sucesso do Orçamento Programa exige pessoas comprometidas, articuladas e com conhecimento para promover a produtividade ao nível de custos planejado, além de dispor de um conjunto de recursos técnicos como metodologias, métricas e sistemas que permitam o monitoramento durante o planejamento, a execução e o controle.

Explica Brasil (1993) que em países subdesenvolvidos, a incapacidade de orçamentação e o planejamento constituem-se em problemas que o Estado não consegue administrar por falta de capacidade técnica, informacional e estrutural. Esses países não conseguem fazer o orçamento e planejamento, muito menos executar os projetos acordados e registrados nesses documentos.

Conforme Brasil (1993), os orçamentos e planos elaborados sob condições políticas, econômicas e administrativas inadequadas são imprecisos e pervertem os encargos dos órgãos e instituições que passam a se concentrar na revisão, no controle e na manutenção do volume de recursos recebidos ano a ano. A preocupação com o desenvolvimento de uma consciência sobre valores de racionalidade, eficiência e eficácia além da linguagem comum entre planejamento e orçamento é subestimada, comprometendo a execução do conjunto dos programas políticos.

A pesquisa realizada por Thurmaier (2001) investiga a tomada de decisão em orçamento por meio da ótica dos analistas orçamentários que trabalham para o governo federal Norte-Americano. O autor assevera que os grandes debates orçamentários, os quais têm atenção pública, estão relacionados aos conflitos sobre a priorização de investimentos entre saúde ou segurança, ou entre educação ou infra estrutura. A atenção também é garantida para o processo de negociação final sobre o orçamento público entre poderes executivo e legislativo. De acordo com o autor, é bastante compreensível, portanto, que estudos orçamentários voltem-se para essas questões. Mas isso não diminui a necessidade de se investigar as decisões orçamentárias que ocorrem intra órgãos e agências públicas.

Thurmaier (2001), expõe que em suma as decisões finais, para a maior parte do orçamento, tratam de alterações incrementais e

decrementais sobre os orçamentos dos órgãos e outras entidades públicas. Estas decisões finais são na verdade confirmações do que foi decidido no início do processo, ou seja, confirmação dos orçamentos elaborados pelos próprios órgãos e entidades e afinados por analistas orçamentários do Estado, os quais tem papel de avaliadores do mérito das propostas orçamentárias. O autor observa que de oitenta a noventa por cento das decisões orçamentárias ratificadas pelos analistas orçamentários são confirmadas pelas instâncias políticas superiores, resultando em alocação orçamentária.

Para Thurmaier (2001) as decisões orçamentárias são um guia para a ação governamental. Essas decisões são o resultado de discussões sobre como solucionar os problemas públicos e espelham a relevância política, econômica e social que cada problema tem para um governo, face à distribuição dos recursos entre os programas de governo.

Para chegar às decisões orçamentárias, explica Thurmaier (2001) que os analistas de orçamento estão em meio as questões técnicas orçamentárias e políticas e avaliam as propostas de orçamento nesse contexto. Para o autor, um modelo de tomada de decisão para orçamento da agência ou órgão deve levar em consideração além das questões políticas e técnicas a análise de outras perspectivas como social, jurídica e econômica.

Thurmaier (2001) reconhece a racionalidade orçamentária como sendo composta de duas partes, a parte econômica e a parte política, ainda que em determinado modelo decisório, como o incrementalismo, uma das partes possa ser tomada como de maior importância. Na verdade, as tecnologias para elaboração do orçamento público não conseguem agrupar a complexidade das várias perspectivas que envolvem as decisões em orçamento (THURMAIER, 2001).

Thurmaier (2001) explica que o enquadramento de um problema orçamentário em uma das perspectivas, por exemplo a política, é uma forma de facilitar a escolha de uma solução ao problema, diminuindo com isso as alternativas. A escolha da perspectiva para formular alternativas aos problemas depende de como o problema é identificado, mas também das características pessoais do decisor. O autor expõe que uma forma de buscar soluções diferentes a um mesmo problema é analisá-lo sob outro prisma.

Segundo Thurmaier (2001), na elaboração das políticas, o alcance do consenso entre os participantes sobre a decisão a ser tomada é mais facilmente encontrado quando busca-se uma reconsideração dos problemas e alternativas através de outros prismas. Isso porque as alternativas que não atendem aos critérios da racionalidade técnica,

legal, econômica, social e política são aos poucos abandonadas, legitimando-se aquelas que atendem às várias dimensões.

Thurmaier (2001) advoga que os analistas orçamentários debruçam-se na avaliação das facetas fiscal e não fiscal da proposta orçamentária durante todo o ano; diferente do Legislativo e do Executivo que realizam esse trabalho em momentos localizados do ano. Dado o tempo de avaliação, aos analistas é possível incluir em suas análises as várias perspectivas orçamentárias.

A investigação de Thurmaier (2001) verificou que não há exclusividade na avaliação do analista orçamentário para a dimensão técnica ou política, mas sim uma concentração da atenção dependendo da fase do ciclo orçamentário, bem como indicação de diretrizes por parte do gestor ocupante de cargo político para priorizar determinada questão.

Na pesquisa realizada por Thurmaier (2001) foram coletados dados sobre como os analistas orçamentários avaliam as propostas orçamentárias das agências. O autor observou que a análise inicia-se pelas questões não-fiscais, relacionadas aos aspectos social, político e jurídico e passa-se em seguida à avaliação das questões fiscais, ou seja, econômicas e técnicas. A apreciação sobre cada uma das facetas não-fiscais se dá a partir da identificação da finalidade social da agência e dos programas orçamentários que esta possui para cumprir tal finalidade.

Conforme explica Thurmaier (2001), no uso da racionalidade política, os analistas, em função da escassez dos recursos e da necessidade de viabilidade política para implementação da proposta orçamentária, avaliam a importância da proposta orçamentária baseando-se na conjectura dos diversos fatores que são colocados como justificativa para demandar os recursos.

Isso implica, segundo Thurmaier (2001), na avaliação do orçamento por diversas lentes, cada qual com sua importância, ainda que a pesquisa aponte para uma maior probabilidade de enxugamento do orçamento de um programa quando o mesmo não mais recebe apoio político. Desse modo, os analistas de orçamento ao fazerem suas recomendações observam as orientações políticas, pois apesar de poderem imaginar soluções mais alavancadoras a partir do uso dos recursos não podem tornar seus pareceres inviáveis no campo político, já que a adoção da solução imaginada poderia alterar o jogo de poder e forças políticas (THURMAIER, 2001).

O contato constante dos analistas de orçamento com seus superiores hierárquicos e também com os políticos alinha a orientação



política das recomendações a serem feitas. Já o contato com cidadãos e grupos de defesa é mais esporádico e quando ocorrem dão-se por meio de audiências públicas intermediadas pelo legislativo, mas em geral as análises estão ligadas às orientações dos políticos, pois são os políticos os detentores da competência de realizar (THURMAIER, 2001).

Explica Thurmaier (2001) que a racionalidade legal é ativada nos analistas orçamentários quando estes estão frente à compreensão das oportunidades e limitações impostas pelas leis. Desse modo os analistas observam que determinados programas recebem, em função dos dispositivos legais, prioridade. Um dos achados do autor é de que os analistas engajam-se na racionalidade legal em situações emergenciais em que é necessário encontrar os dispositivos legais para viabilizar a arrecadação dos recursos.

Segundo Thurmaier (2001) a racionalidade técnica preocupa-se com a eficiência e eficácia dos serviços prestados. O autor assevera que os analistas buscam acompanhar medidas de carga de trabalho e índices de produtividade e combinam com o cenário para compreender as demandas orçamentárias dos programas.

Em suma, Thurmaier (2001) observa que os analistas fazem reflexões utilizando-se de todas as facetas, ou racionalidades como denominado pelo autor, para fazerem suas recomendações. Contudo, as análises sobre cada uma das facetas, não necessariamente, ocorre ao mesmo tempo; por exemplo a análise econômica ocorre na fase de desenvolvimento do orçamento a partir das demandas por recursos e das prioridades do governo (THURMAIER, 2001).

Para Bozeman e Pandey (2004) a tomada de decisão é um processo importante para determinar os resultados organizacionais, todavia coaduna com outros aspectos também muito determinantes como a cultura organizacional, a disponibilidade de recursos, o ambiente econômico e os aspectos legais do nicho em que a organização atua. Os autores tomam o conteúdo das decisões como foco para sua pesquisa, pois segundo eles a tomada de decisão tem sido estudada por diversas ciências sob o recorte do tipo de decisão, da participação, da performance e do risco, nos diferentes campos como da gestão pública e empresarial, economia e psicologia; todavia não tem sido dada a devida atenção às interações do teor das decisões e o respectivo processo decisório.

Bozeman e Pandey (2004) entendem que dependendo do conteúdo da decisão os decisores tenderão a envolver maiores considerações de aspectos políticos ou técnicos; ainda que todo assunto envolva certo grau de ambos. De acordo com os autores tanto o assunto

tecnologia da informação como o de cortes de orçamentos incluem na sua análise para tomada da decisão aspectos técnicos e políticos, ainda que decisões cujo conteúdo seja tecnologia da informação estejam mais para argumentação técnica; e as decisões que envolvam como conteúdo os cortes de orçamentos estejam mais as questões políticas.

Observam Bozeman e Pandey (2004) que a tarefa de distinguir o conteúdo técnico e político de uma decisão é bastante difícil; assim como é difícil a compreensão dos aspectos importantes das decisões por meio de estudos quantitativos ou uso de quadros de análise. Todavia, os autores, incentivam os estudos de processos decisórios dada sua importância para a ação humana.

Bozeman e Pandey (2004) propõem uma analogia da necessidade de combinação das considerações políticas e técnicas nas decisões como de um posicionamento de um barco e de sua âncora. Desse modo, a âncora está para as considerações técnicas como a posição do barco está para as considerações políticas.

Bozeman e Pandey (2004), avaliam que estudos sobre o conteúdo da decisão são pertinentes quando o objetivo é aprender sobre tomada de decisão. Os resultados da investigação, segundo os autores, quanto a participação numa decisão devem ser observados com associação a fatores como cultura e regras e regulamentos do trabalho, pois os mesmos não evidenciaram influência entre a definição dos participantes e o conteúdo da decisão.

O processo decisório é determinado pelo conteúdo das decisões especialmente no que diz respeito aos critérios de decisão, ao tempo necessário para as decisões e à qualidade da informação; esse é o achado mais importante, na visão de Bozeman e Pandey (2004). Os recursos usados como critérios de decisão, tempo necessário à decisão, qualidade da informação e burocracia variam conforme o conteúdo da decisão; e o progresso das pesquisas poderão indicar ao gestor público os conteúdos de decisão e os recursos mais propensos de se integrarem no processo decisório (BOZEMAN e PANDEY; 2004).

No Brasil, os estudos sobre orçamento público na primeira década do século XXI foram alvo de pesquisa por Lyrio, Delagnello e Lunkes (2013). De acordo os autores, a importância da realização de estudos sobre orçamento público, a partir de pesquisas teóricas e práticas, contribui para o desenvolvimento deste campo de conhecimento o qual responde pelo planejamento e controle dos recursos que oportunizam o desenvolvimento da sociedade.

Em seu estudo descritivo, Lyrio, Delagnello e Lunkes (2013) traçam o perfil metodológico dos estudos sobre orçamento público,

revelando como pano de fundo a tendência paradigmática positivista-funcionalista do orçamento e a concepção teleológica da organização. Essa conclusão é obtida pelos autores por meio do reconhecimento de que a maioria dos estudos, sessenta e dois por cento deles, tinham como abordagem a pesquisa quantitativa e o uso de estatística para análises.

Um outro achado de Lyrio, Delagnello e Lunkes (2013) está para mais de cinquenta por cento dos estudos concentrarem-se sobre a administração pública sem focar temas sociais como educação, saúde, segurança, ou outros. Esses estudos por sua vez têm como preocupação principal a execução orçamentária (LYRIO, DELAGNELLO e LUNKES; 2013).



### 3 METODOLOGIA

O pensamento crítico necessário à investigação das conexões e relações de um fenômeno é um pressuposto do método científico presente neste projeto de estudo. Não obstante, além deste pressuposto, a meta, o modelo, os dados, a avaliação e a revisão constituem-se elementos indispensáveis à sistematização e à racionalização da pesquisa científica, explica Richardson (1999). Para estes elementos, o presente capítulo, apresentará a proposta dos procedimentos metodológicos planejados, tornando claro os passos a serem dados para resolução do problema proposto.

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Gil (2010, p. 29) ensina que a apresentação do caminho e delimitações necessárias ao desenvolvimento da pesquisa abarca definições que incorporam “[...] tanto a ideia de modelo quanto a de plano”. Desta maneira, para sistematização da metodologia utilizada, compôs-se o seguinte quadro:

Quadro 6 - Caracterização da pesquisa

<b>Quanto ao propósito</b>	<b>Quanto à abordagem</b>	<b>Quanto à natureza dos dados e da análise</b>	<b>Quanto às técnicas</b>
Descritiva	Dedutiva	Qualitativa	Bibliográfica, Documental, Estudo de Caso

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

Trata-se de pesquisa centrada nas questões de importância para sociedade a partir da discussão de problemas pautados no referencial teórico. No estudo proposto, a teoria subsidia a compreensão de como os aspectos da racionalidade na tomada de decisão influenciam o processo orçamentário.

A pesquisa é descritiva, pois relata as características do processo orçamentário sob o enfoque dos fatores racionais da deliberação; e, conforme Vergara (2007), está é uma forma de expor os as características do objeto de estudo.

O método de abordagem é na denominação de Richardson (1999) dedutiva, pois partiu dos achados empíricos gerais obtidos na fundamentação teórica para investigação das particularidades do fenômeno objeto deste estudo.

Godoy (1995) ao definir a pesquisa qualitativa caracteriza-a como um estudo no qual o investigador deve contextualizar o fenômeno e compreendê-lo dentro do seu ambiente, revelando as interconexões sociais sob o ponto de vista dos atores envolvidos. Tendo em vista que a redução dos dados a indicadores ou sua parametrização resultaria na perda da capacidade de revelar com consistência o fenômeno como um todo, a pesquisa qualitativa foi adotada o que permitiu um aprofundamento da análise.

De acordo com Vergara (2007), a pesquisa bibliográfica pode constituir-se tanto um fim em si mesma, como um meio para o desenvolvimento de outra pesquisa; já a pesquisa documental diz respeito ao uso dos documentos produzidos pela instituição investigada. Assim, considerando os procedimentos técnicos, este estudo utilizou-se da pesquisa bibliográfica, por meio de textos de livros, artigos, leis, obtidos física e eletronicamente, para instruir na delimitação e no desenho da pesquisa. Enquanto pesquisa documental, este estudo usou de relatórios, atas, mensagens, memorandos e ofícios que explicitaram as políticas e planos da Universidade Federal de Santa Catarina relativos ao orçamento.

O presente estudo objetiva a análise dos aspectos do sistema de deliberação que influenciam no processo orçamentário da Universidade; portanto, corresponde a uma investigação de um fenômeno contemporâneo mediante a observação e a realização de entrevistas com os envolvidos; sem, contudo, controlar o evento. De acordo com Yin (2010), estudos com esta caracterização configuram-se como estudo de caso.

Stake (2005, p. 444) explica que “investigadores qualitativos entendem o estudo de caso como um exame absorto no conhecimento experiencial do caso com destaque para a influência de seus contextos sociais, políticos e outros”. No que se refere ao interesse primário sobre o caso, este estudo de caso apresenta-se como estudo de caso intrínseco, pois de acordo com Stake (2005), nesta modalidade o propósito primário é o caso em particular e não uma generalização de um caso típico. Explica o autor, que além da generalização, estudos de caso são legítimas formas de “definir políticas públicas e refletir sobre a experiência humana”. (STAKE, 2005, p. 460).

### 3.2 CASO SELECIONADO, UNIDADE DE ANÁLISE E AMOSTRA

O ambiente da pesquisa será a Universidade Federal de Santa Catarina, o que alcança todos os *campi*, que reuni o *campus* de Araranguá, Curitibanos, Florianópolis e Joinville. Tendo em vista que as principais decisões de planejamento e orçamento da Universidade estão situadas em Florianópolis no *campus* Reitor João David Ferreira Lima, e ainda em razão da viabilidade operacional da pesquisa, definiu-se este *campus* como unidade de análise.

Tratando-se de uma pesquisa que busca analisar o processo orçamentário da Universidade por meio da percepção dos atores sociais envolvidos no fenômeno, a população compreende os servidores docentes e técnicos envolvidos nas atividades atinentes ao orçamento, seja nas Unidades administrativas ou acadêmicas. Para a amostra, os sujeitos foram selecionados de forma não probabilística pela tipicidade, ou seja, “constituída pela seleção de elementos que o pesquisador considere representativos da população alvo” (VERGARA, 2007, p. 51).

Yin (2010) defende que análises de estudos de caso que não contam com o uso da estatística para ratificação dos achados devem adotar o uso de explanações rivais. Deste modo, na seleção da amostra intencional não-probabilística buscou-se os sujeitos com certa representação “sócio-política de grupos ou de opiniões que são minoritários em termos numéricos, mas expressivos de uma situação em termos ideológicos e políticos”. (THIOLLENT, 2009, P.68)

Diante disso, fez-se o reconhecimento dos cargos envolvidos no processo orçamentário, e deste levantamento identificou-se três papéis fundamentais: as Unidades Gestoras de Recursos (UGR's), os Coordenadores de Ação Orçamentária e os Ordenadores de Despesa. A Portaria Normativa nº 01/GR/2005 alterada pela Portaria Normativa nº 28/GR/2010, ainda que desatualizada em relação a atual estrutura administrativa desenhada pela presente gestão da Universidade (gestão 2012-2016), regulamenta os códigos orçamentários, competências e procedimentos relativos ao processo orçamentário da UFSC.

As UGR's correspondem às unidades responsáveis pela realização dos programas a elas atribuídos<sup>1</sup>. De acordo com a Portaria Normativa nº 01/GR/2005, os Coordenadores de Ação Orçamentária são os servidores incumbidos na instituição pela participação na elaboração dos planos gerenciais dos programas e também por estimar as metas

---

<sup>1</sup>Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/glossario>> Acesso em: 19 de julho de 2013.

físicas e custos das suas ações. Estimativas e custos estas que serão objeto de lançamento no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC). Os Ordenadores de Despesa por sua vez são os servidores investidos de autoridade para emitir empenhos e autorizar pagamentos.

A Universidade conta ainda com uma Matriz de alocação de recursos orçamentários, vigente desde 1997, a qual define as variáveis representativas para a distribuição dos recursos de custeio e capital entre as Unidades Acadêmicas. Este documento define que do total dos recursos orçamentários descontados os custos fixos, 60% serão distribuídos entre as unidades acadêmicas e 40% ficará a cargo da administração central, na definição de como destinará às unidades acadêmicas.

Para fins de aplicação da pesquisa foram selecionados os gestores que compõem a administração central por ser da responsabilidade destes a coordenação das ações orçamentárias além de responderem pelo gerenciamento dos recursos sob o enfoque macro, possibilitando uma visão ampliada da destinação dos recursos. A composição da amostra com todas as pró-reitorias e secretarias oportuniza a representação das percepções das distintas áreas da Universidade.

O quadro 7 apresenta os participantes selecionados para a pesquisa a partir do seu cargo, bem como a data da realização das entrevistas, as quais concentraram-se durante o mês de dezembro de 2013 e tiveram duração entre 35 minutos à 1 hora e dez minutos. Em razão do compromisso assumido com os entrevistados não será divulgado seu nome, nem feita sua identificação na análise.

Uma das pessoas recusou-se a participar da pesquisa após conhecer o tema e o roteiro de entrevista sob a justificativa de que não teria as informações que estavam sendo coletadas. O Secretário de Aperfeiçoamento Institucional delegou a participação na pesquisa ao seu Assistente e a entrevista referente à Secretaria de Cultura, em razão das férias do Secretário, contou com uma entrevista com dois respondentes, a Secretária Adjunta e a Servidora responsável pela gestão financeira da secretaria.



Quadro 7 – Participantes da pesquisa

<b>Data da entrevista</b>	<b>Cargo</b>
06/12/13	Pró-Reitora de Planejamento e Orçamento
05/12/13	Pró-Reitor de Administração
20/12/13	Pró-Reitor de Assuntos Estudantis
03/12/13	Pró-Reitor de Extensão
10/12/13	Pró-Reitor de Pesquisa
19/12/13	Pró-Reitora de Pós-Graduação
12/12/13	Servidor Assistente do Secretário de Aperfeiçoamento Institucional
20/12/13	Secretária Adjunta de Cultura e Servidora Adm. Financ.
11/12/13	Secretária de Gestão de Pessoas
18/12/13	Secretário de Relações Internacionais

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

A seleção dos participantes da amostra neste formato mostrou-se adequada e possibilitou a triangulação dos dados, corroborando assim com o entendimento de Gil (2010), de que o estudo de caso, enquanto pesquisa qualitativa, precisa garantir profundidade à investigação e atribuir confiabilidade aos resultados, neste sentido deve fazer uso de uma variedade de fontes de dados; técnica conhecida como triangulação.

### 3.3 CATEGORIAS TEÓRICO ANALÍTICAS

O problema de pesquisa e os objetivos orientaram a identificação das categorias de análise, as quais capturam os aspectos essenciais para compreensão do fenômeno em estudo: o processo decisório em orçamento. Tais categorias, de acordo como Minayo (2004) agregam os conceitos mais relevantes de uma teoria que servem de base para a análise e discussão dos resultados.

Para configurar as categorias do estudo optou-se por utilizar-se os modelos de decisão orçamentário, sendo eles incrementalismo, julgamento seriado, fluxos múltiplos e equilíbrio pontuado. As influências sobre o processo orçamentário serão avaliadas sobre as variáveis selecionadas a partir dos estudos de Valle, Frossard e Cruz (2010) e Neiva, Lima e Abreu (2012), por conduzirem a identificação das idiossincrasias de cada modelo, quais sejam:

1. Tipo de decisão e ambiente;
2. participantes;
3. processamento das informações;
4. dinâmica político institucional;
5. atenção e agenda.

As categorias de análise que subsidiaram a classificação dos dados coletados no padrão do modelo teórico estão expostas no quadro 8.

Quadro 8 - Categorias de análise

<b>Modelos</b> <b>Variáveis</b>	<b>Incrementalismo</b>	<b>Julgamento Seriado</b>	<b>Fluxos Múltiplos</b>	<b>Equilíbrio Pontuado</b>
<b>Tipo de decisão e ambiente</b>	Coletiva, em ambiente organizacional	Ambiente de incerteza, decisão sobre poucas alternativas. Considera ambiente externo.	Ambiente de disputas de alternativas e questões. A decisão resulta da oportunidade e influência de atores combinado com fluxo de problemas e político.	Individual nos subsistemas; coletiva na macropolítica. O ambiente apresenta a construção de imagens pelos subsistemas e competição de imagens na macropolítica.
<b>Participantes</b>	Os papéis são Institucionais, agregam as preferências dos diversos atores, tais como gestores, parlamentares, lobby e grupos de pressão.	Os setores e órgãos influenciados por atores internos e externos.	Atores visíveis ou não influenciam. Movimentação dos grupos de pressão para oporem-se ou apoiar as questões, sinalizando consenso ou conflito na seleção de alternativa.	Grupos de interesse desempenham papel importante na definição das questões que poderão chegar ao ambiente macropolítico.
<b>Processamento das informações</b>	Serial e fracionado	Serial	Serial	Serial na macropolítica; paralela / descontinuada nos subsistemas

<b>Dinâmica político institucional</b>	Varição marginal em relação a uma base previamente existente.	Decisão condicionada por vários atores do ambiente externo. Sequência de escolhas ordenadas em vários níveis.	Sofre a influência de grupos de pressão; das alterações no humor nacional e das reformas administrativas que alteram a estrutura de poder.	O contexto político e institucional influencia a definição de alocações. Se período de estabilidade variação incremental, se período de mudanças variação mais expressiva.
<b>Atenção e agenda</b>	Os papéis e as regras determinam a atenção e os problemas que compõem a agenda.	Há um processo de investigação sequencial de prioridades da agenda a partir da base de alocações pré-existente.	Problemas entram na agenda por avaliação de indicadores, por situações de crises, pela avaliação de programas; desde que alcancem a atenção pública.	As questões se tornam problemas quando as imagens chamam a atenção do sistema macropolítico.

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

As categorias auxiliaram na sistematização das informações e na interpretação qualitativa do fenômeno social, em razão desta opção não houve definição de variáveis dependentes e independentes.

### 3.4 PROCEDIMENTOS E INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

Visando a compreensão do fenômeno a ser estudado, a abordagem qualitativa pode reunir uma variedade de métodos; pois, explicam Denzin e Lincoln (2006), a pesquisa qualitativa é multiparadigmática e diferentes práticas podem clarificar ângulos distintos do fenômeno, atribuindo significados, revelando valores, tensões e limitações situacionais do tema.

Todavia, Minayo e Sanches (1993) complementam este entendimento atribuindo à fala o mais importante material da investigação qualitativa. Deste modo, adotou-se na presente

investigação a observação e entrevistas semi-estruturadas com propósito da avaliação qualitativa.

A pesquisadora também atuou, como observadora. Para Godoy (1995) o observador deve ter definido quais os focos de interesse, ainda que seu olhar seja sobre o fenômeno como um todo. Para propiciar um direcionamento à coleta de dados definiu-se no quadro 9 os tópicos para enfoque da observação.

Quadro 9 - Temas para orientar a observação

Discurso, argumentos e comportamento dos participantes:
a. nas expressões de valor relativos aos processos de elaboração e execução do orçamento;
b. na demonstração de consciência sobre aspectos morais, de participação e de publicidade;
c. no reconhecimento de influências, conflitos e interesses particulares e institucionais;
d. na explanação sobre a adequação dos procedimentos relativos ao processo orçamentário.

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

A entrevista foi na definição de Richardson (1999) semi-estruturada, pois o interesse do estudo é não foi impor uma visão sobre o processo investigado, mas sim conhecer as influências dos aspectos decisórios que destacados pelos entrevistados. Desse modo, utilizou-se de um roteiro com questões que orientaram a entrevistadora, sobre as dimensões a serem exploradas.

O roteiro incluiu oito blocos, os dois primeiros com objetivo de criar um ambiente de confiança para a entrevista, buscou revelar características sócio-demográficas do entrevistado além da sua ocupação profissional na Universidade e também as características gerais do processo orçamentário da sua unidade; nos blocos três a sete as categorias de análise foram perscrutadas. O bloco oito reuniu duas perguntas de encerramento que contribuirão para o objetivo específico de discutir como os aspectos decisórios levantados concorrem para o desempenho orçamentário da Universidade. O roteiro é apresentado no quadro 10 a seguir.

Quadro 10 - Pauta para entrevista

<b>Roteiro para entrevista por pauta</b>	
<b>BLOCO I – Informações sociodemográficas e profissionais</b>	
a)	Qual sua naturalidade, local e área de formação?
b)	Quanto tempo você trabalha na UFSC?
<b>BLOCO II – Informações gerais</b>	
a)	Como sua unidade participa da elaboração do orçamento da UFSC?
b)	Sua unidade é responsável pela coordenação de ação orçamentária?
c)	A sua unidade elabora orçamento e este é incorporado ao orçamento da UFSC? Como isso ocorre?
<b>BLOCO III – Tipo de decisão e ambiente</b>	
a)	A competência pelo desenho/elaboração do orçamento da UFSC é coletiva, ou depende de um único gestor/responsável? Como vem sendo realizada? E para execução do orçamento relativo a sua unidade, como é realizada?
b)	Para toda decisão existe um universo de alternativas a serem analisadas (ou pelo menos para certas rubricas orçamentárias), na sua opinião, na sua unidade, o universo de alternativas é abundante, ou seja, para cada problema existem muitas alternativas, ou se trabalha com um poucas alternativas? Como isso ocorre na elaboração e também na execução orçamentária.
c)	Alguns autores descrevem o ambiente de tomada de decisão como sendo de fluxos múltiplos, no qual a linearidade do processo de tomada de decisão é quebrada, podendo as alternativas serem identificadas antes do problema, ou alguém ter uma alternativa (solução) e estar a procura de algum problema para utilizá-la. Você identifica isso no processo orçamentário? O processo na elaboração é linear, ou seja, sempre se identifica o problema -> identificam-se as alternativas ->para então a decisão ser tomada? E quanto ao execução, também é linear?
d)	No processo de tomada de decisão sobre o orçamento, para sua unidade, são levados em consideração o ambiente interno e externo? De que modo isso é feito na elaboração e na execução do orçamento?
<b>BLOCO IV – Participantes</b>	
a)	Quem são os participantes na elaboração e na execução do orçamento? Como as preferências dos discentes, docentes e comunidade são incorporadas nas decisões?
b)	Existem atores informais que não estão visíveis no processo de elaboração e execução orçamentária, e que influenciam na tomada de decisão? Grupos interessados se formam para apoiarem ou não, determinadas decisões? Teria algum exemplo para contar?
c)	Os grupos de pressão podem influenciar a tomada de decisão final sobre os recursos orçamentários ou modificar o plano de alocação de

recursos para os anos seguintes? Tem algum exemplo?
<b>BLOCO V – Processamento das informações</b>
a) Para alguns autores o processamento das informações relativas a problemas e alternativas se dão de modo seriado, com enfrentamento das questões uma a uma, cada qual por sua vez. Ao seu modo de ver, o processamento das informações das questões que serão alvo da tomada de decisão do orçamento da Universidade é Serial ou Paralela?
b) E na sua unidade como ocorre? Tem algum exemplo para ilustrar?
<b>BLOCO VI – Dinâmica político institucional</b>
a) Esta seção avalia como se dão as variações orçamentárias em termos de amplitude e influências para essas alterações. O orçamento da UFSC costuma sofrer variações (ordinárias/irrelevantes ou expressivas)?
b) Por que, na sua experiência, ocorrem as variações orçamentárias da Universidade (previstas desde a elaboração do orçamento quanto aquelas que ocorrem durante a execução do orçamento)?
c) Entre os fatores que concorrem para variações orçamentárias há: atores do ambiente externo, humor nacional, contexto político-institucional, grupos de pressão, variação histórica regular. Para você, quais fatores são mais significativos para explicar a variação orçamentária da UFSC?
d) Quanto às variações orçamentárias das unidades administrativas da Universidade. Que fatores ou condições influenciam a variação (aumento ou redução) na distribuição de recursos da administração central para as unidades administrativas?
<b>BLOCO VII – Atenção e agenda</b>
a) Atenção pública: ocorre sobre determinada questão que ganha visibilidade em razão de manifestações, de algum incidente, por mudanças políticas, por discussões dirigidas pela mídia, etc. Formação da agenda: ocorrerá quando um problema receber a atenção formal dos gestores, e entrar na agenda de discussão do orçamento. Desse modo, como você explica a entrada de uma nova questão na agenda de discussão do orçamento da Universidade, em termos de legitimação dessa inclusão na agenda?
b) Quão relevante é o papel dos responsáveis pelo orçamento e das regras na determinação da atenção e dos problemas que comporão a agenda orçamentária?
c) Qual a importância da base de alocações que já vem sendo realizadas no passado para a definição da agenda futura?
<b>BLOCO VIII – Encerramento</b>
a) Na sua opinião, qual a relação do orçamento com o desempenho da Universidade?
b) Na sua visão, o que poderia ser melhorado no processo decisório tanto

na elaboração quanto na execução do orçamento que poderia impactar de forma positiva no desempenho da Universidade?
---

Fonte: Elaborado pela autora (2013)

O roteiro foi testado com o Pró-Reitor Adjunto da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e a partir das suas considerações, bem como da análise dos dados obtidos pela pesquisadora algumas questões foram ajustadas resultando na pauta exposta no quadro 10. Após essa fase, as entrevistas foram realizadas, com gravação simultânea, o que permitiu a transcrição pela pesquisadora.

Durante a entrevistas o roteiro de entrevista, já ajustado pós pré-teste, mostrou-se como instrumento adequado pois as questões conseguiram sistematizar as categorias de análise o que facilitou a análise. Para complementar o estudo usou-se a pesquisa documental, no qual os documentos relativos ao orçamento e relatórios gerenciais foram obtidos pelo site da Universidade e pelo portal do Orçamento Federal.

### 3.5 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

Esta pesquisa assumiu-se predominantemente qualitativa pela natureza dos dados utilizados e pela análise interpretativa que foi feita. A coleta dos dados foi orientada, sobremaneira, pelas categorias teórico analíticas definidas no quadro 4; por sua vez para análise utilizou-se a análise documental e a análise de conteúdo.

A análise documental, de acordo com Gil (2010) ajuda a conhecer a instituição, suas normas e procedimentos, além de contribuir para elaboração de pautas para entrevista e planos de observação. No presente estudo a análise documental ocorreu simultaneamente a construção do projeto e permaneceu durante a interpretação e conclusão da análise dos dados.

A escolha pela análise de conteúdo deu-se pois segundo Richardson (1999), a análise de conteúdo permite ao investigador compreender o discurso, resgatando dele os aspectos significativos. De acordo com Bardin (1977) a análise de conteúdo é organizada em três fases; a pré-análise na qual há uma preparação do estudo com a leitura de documentos, seleção dos documentos e elaboração dos indicadores. A fase seguinte há a exploração dos documentos selecionados, com a codificação, a classificação e a categorização. Em seguida passa-se para a etapa de tratamento dos resultados, na qual será feita a interpretação e a inferência dos dados.

Para a presente pesquisa, as fases da análise de conteúdo foram marcadas pela transcrição das entrevistas, as quais após leitura de todo o material foram objeto de classificação de acordo com as categorias teórico analíticas. Em seguida para evidenciar nas mensagens os aspectos que respondem aos objetivos de pesquisa passou-se ao destaque dos trechos mais relevantes.

Num terceiro momento, a fim de confirmar o fenômeno e tornar os fatos menos subjetivos fez-se uso de triangulação de fontes para, de acordo com Denzin e Lincoln (2006), validar a realidade representada no testemunho dos participantes da pesquisa, etapa que conforme indica Gil (2010), assegurar a credibilidade da análise, visto que os dados documentais e aqueles obtidos pelos diferentes participantes em entrevista quando triangulados podem revelar a convergência dos resultados. Por fim fez-se a interpretação das informações destacadas relacionando-as aos objetivos e ao referencial teórico.

Em síntese, a análise de conteúdo foi realizada a partir da interpretação dos depoimentos e observações da pesquisadora a partir da transcrição das entrevistas e dos dados sistematizados e classificados; confirmando a característica da técnica informada por Bardin (1977) como capaz de trazer à tona os conteúdos dispersos na comunicação.

### 3.6 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

As limitações da pesquisa dizem respeito às dificuldades encontradas para alcançar o seu objetivo. Neste sentido uma das principais limitações está relacionada a compreensão por parte dos entrevistados da relação das suas decisões com o orçamento da Universidade. Este entendimento pode ser estendido a uma boa parte dos servidores docentes e técnicos, pois como afirmou o entrevistado 5, as pessoas não fazem planejamento financeiro sobre o aumento do custeio que um novo equipamento, ou um laboratório conquistado em um projeto pode gerar para a Universidade.

Esse descasamento na forma de pensar suas ações, seja pela confiança de que os recursos existirão ou pelo desejo de não se envolver nas questões financeiras dificultou aos entrevistados entender como as relações políticas e os planos culminam em decisões orçamentárias e por conseguinte na objetividade ao responder os questionamentos. Para buscar a superação desta dificuldade fez-se uso da maleabilidade do instrumento de pesquisa, adicionando ou adaptando as perguntas a medida que as entrevistas se desenvolviam.



Por se tratar de um estudo de caso de um fenômeno isolado, os resultados da pesquisa não podem ser generalizados a outros estudos. Yin (2010) explica que a generalização teórica não deve ser feita em estudos de casos individuais porque não tem suporte na lógica de replicação. Deste modo se a mesma pesquisa for replicada em um outro contexto diferente, alterando-se a instituição, ou as pessoas entrevistadas o resultado poderá ser diferente do obtido na presente pesquisa.

Os dados coletados a partir das entrevistas são de uma amostra de pessoas representativa quando se pensa em poder decisório na instituição, todavia reconhece-se que em razão das limitações temporais não foi possível a coleta de dados junto as demais forças no processo decisório, que entre outros incluem servidores técnicos que atuam na área financeira e representantes das demais categorias nas câmaras e comissões.

De todo modo, a pesquisa contribui para uma evolução destas questões limitantes e fortalece a discussão aberta das deliberações orçamentárias.



## **4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

Tendo sido exposto o referencial teórico e a metodologia passa-se a apresentação e análise dos resultados, os quais serão expostos na sequência a atender aos objetivos específicos. O capítulo inicia-se mostrando a natureza, a história e a estrutura da Universidade Federal de Santa Catarina para contextualizar o meio e o tempo em que se dá a pesquisa. Na sequência são evidenciadas as constatações que conduzem a resposta ao problema de pesquisa, assim como ao objetivo geral.

### **4.1 UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

#### **4.1.1 Natureza e história**

A origem, o funcionamento e a evolução da universidade brasileira possui várias narrações, o que as faz variarem é a inserção de elementos no contexto das descrições, e de acordo com Fávero (2006) quando o objetivo é o desenvolvimento da universidade no sentido de transformá-la em instituição preocupada com a produção de respostas às necessidades da sociedade e descrente dos paradigmas estagnantes, é necessário incluir o contexto político para compreender a ordem mais geral da realidade em que ela está imersa.

No sul do Brasil a mais antiga das universidades federais é a Universidade Federal do Rio Grande do Sul criada em 1934. O Rio Grande do Sul conta também com a Universidade Federal de Pelotas e a Universidade Federal de Santa Maria, criadas em 1960 além da Universidade Federal do Rio Grande criada em 1969 e outras duas denominadas fundações universidades federais criadas em 2008. O Paraná possui a Universidade Federal do Paraná, criada em 1946, e uma universidade tecnológica federal criada em 1978; já Santa Catarina sedia duas, a Universidade Federal de Santa Catarina, criada em 1960, e a mais nova universidade federal do Sul, a Universidade Federal da Fronteira Sul, criada em 2009, que também atende o sudoeste do estado do Paraná com dois campi.

Fávero (2006) explica que a criação de universidades no Brasil foi bastante conturbado e postergado pela própria política de colonização. A centralização do ensino superior no nível nacional se rendeu, aos poucos, aos movimentos estaduais na primeira década do século XX sendo criadas algumas universidades livres, dentre as quais a Universidade de São Paulo em 1911 e a do Paraná em 1912, anterior,

portanto, ao Instituto Politécnico fundado em 1917 o qual reunia algumas faculdades e constituiu-se semente da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC, 2011).

Em 1920 ocorre a oficialização da primeira universidade federal brasileira pela criação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, e com ela surgem dúvidas oriundas da ausência de diretrizes para atuação, as quais deram margem ao avivamento do debate sobre a concepção, função, autonomia e modelo de universidade que deveria ser usado no Brasil (FAVERO, 2006, p. 22)

No plano da administração pública naquela época, de acordo com Bresser-Pereira (1999) o Brasil estava buscando sair de um modelo patrimonialista por intermédio da Reforma Burocrática implementada em 1936 durante a Era Vargas, no entanto, na tentativa de por fim ao patrimonialismo a burocracia acaba por provocar um engessamento da máquina pública e alienação do seu propósito pelo descasamento entre a eficiência organizacional e a obediência irrestrita às regras (CATELLI et al., 2001). A nova configuração burocrática na administração pública permanecerá até 1967 quando, segundo Bresser-Pereira (1999) passa-se a uma nova reforma, agora gerencial a qual não teve sucesso pela falta de visão do Regime Militar que dificultou a descentralização e a delegação de poder.

Explica Fávero (2006), que ao término a Era Vargas, em 1945, vê-se por parte do Estado a tentativa de instituir a autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar à Universidade do Brasil, designação da época à Universidade Federal do Rio de Janeiro; todavia, ainda que houvesse Decreto promulgando tal autonomia, o Estado permanecia interferindo nas atividades desta universidade. De todo modo havia certo avanço e as universidades passaram a mobilizarem-se para a conquista da autonomia no início do anos 50 (FÁVERO, 2006). Para a autora, a fase de desenvolvimento econômico dos anos 50 no Brasil provocou mudanças socioculturais e conscientização da necessidade de fortalecimento do ensino superior e de atualização da universidade no país.

A discussão sobre a Reforma Universitária, que ganhou forças na década de 50, relacionava o problema do ensino superior às questões políticas mais amplas de progresso social e contava com uma participação estudantil decisiva nesse processo. Também neste período ocorre o debate do projeto de lei que se constituiria na primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1961 (FÁVERO, 2006).

Explicam Mélo e Machado (2013) que fica evidente que a reforma do ensino superior refletia uma reforma mais geral da sociedade

brasileira, resultante do intenso desenvolvimento econômico vivido de 1956 a 1961. Havia demanda crescente por profissionais com formação de nível superior e os cidadãos viam nisto a oportunidade para ascensão social. Houve um crescimento do número de universidades públicas, pela federalização de faculdades estaduais e criação de universidades pela reunião de faculdades; como ocorreu com a Universidade Federal de Santa Catarina. Mas o número de instituições privadas também foi marcante. Isto deixa claro a ausência de consenso da política pública sobre o ensino superior no país que, estava entre posições conservadoras, e a defesa da democratização do conhecimento para ampliação da oportunidade de inclusão social (MÉLO E MACHADO, 2013).

Portanto em meio a este contexto político administrativo brasileiro foram criadas sete universidades federais públicas em 1960, e entre elas a Universidade Federal de Santa Catarina por meio da agregação de sete faculdades já em atividade no estado, as quais reuniam 847 alunos e 49 docentes (UFSC, 2010). Ao longo dos anos esta Universidade expandiu em muitos sentidos. Em 2012, a graduação contava com 98 cursos presenciais e 14 cursos a distância, modalidade de ensino esta iniciada em 1995; e na pós-graduação havia 160 cursos. Quanto aos docentes eram em número de 1952 e servidores técnicos, 3103; já os discentes perfaziam o número de 40.796, destes 26.972 na graduação e 13.824 na pós-graduação.

A tabela 1 apresenta uma noção da posição de desempenho atual da Universidade Federal de Santa Catarina mediante o comparativo entre as universidades federais do sul do Brasil, informações obtidas através do Ranking Universitário Folha (RUF) 2013, documento este divulgado pelo Jornal Folha de São Paulo. Este ranking é estipulado pela avaliação de cinco indicadores: 1. Pesquisa; 2. Ensino; 3. Mercado; 4. Internacionalização; e 5. Inovação. À tabela foram acrescidos os dados do orçamento das universidades no ano de 2013, obtidos no Portal da Transparência, para uma melhor interpretação.

Tabela 1 - Ranking das Universidades Federais da Região Sul do País

IES	Nº alunos	Nº Cur- sos	Rela- ção cand / vaga	Coloca- ção no RUF	Posição em cada indicador avaliado pelo RUF 2013					Orçamento 2013 (em milhões R\$)
					1	2	3	4	5	
UFSC	21.310	95	5,2	7º	8º	6º	16º	8º	9º	1.171
UFFS	1.695	33	6,3	176º	182º	110º	155º	154º	176º	187
UFRGS	23.327	112	8	4º	5º	1º	11º	21º	5º	1.358
UFPEL	13.276	95	1	28º	19º	21º	102º	51º	40º	497
UFSM	15.347	116	7,5	14º	16º	11º	43º	32º	23º	812
FURG	7.828	58	4,6	54º	34º	45º	-	17º	52º	334
UFPR	22.866	123	7,6	9º	10º	10º	16º	13º	6º	1.038

Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações do Ranking Universitário Folha 2013 e Portal da Transparência (2014).

A Universidade Federal de Santa Catarina ocupa a sétima posição no ranking que avaliou 192 instituições no país. É considerada uma boa classificação, todavia ainda há espaço para o aperfeiçoamento especialmente no critério “3. Mercado” que avaliou quão lembrada eram as instituições de ensino superior pelos gestores de recursos humanos de empresas.

Ao longo de seus 53 anos a Universidade Federal de Santa Catarina passou por importantes mudanças; destacando-se o período em que ocorreu a instalação de outros *campi* que possibilitou a interiorização das suas atividades de ensino para melhorar as condições de acesso ao ensino superior, ampliar o número de municípios atendidos pela Universidade, e também, fomentar o desenvolvimento das regiões pela agregação de conhecimento através da oferta de novos cursos desenhados em consonância com as atividades locais.

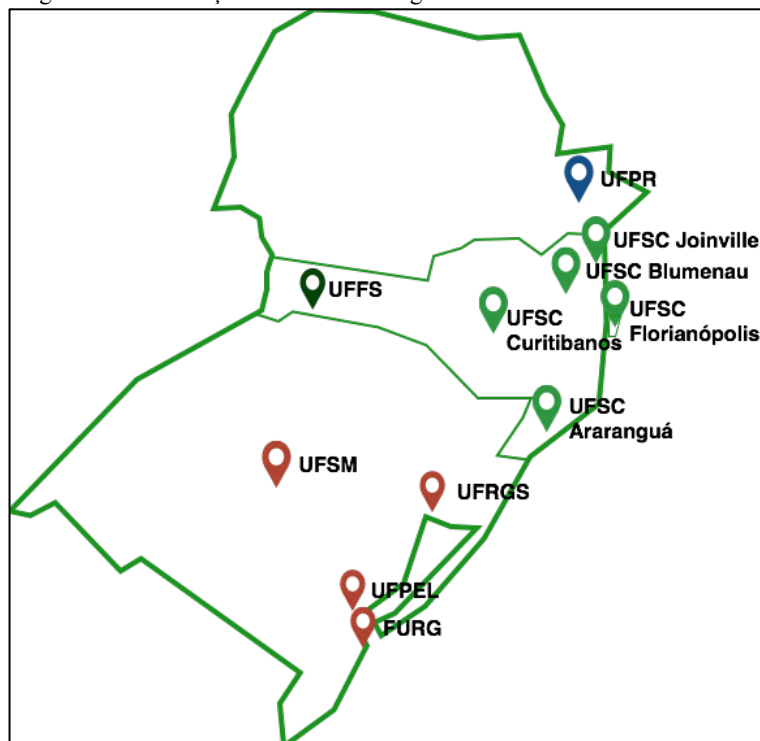
Portanto, a partir de 2009, ocorre a implantação dos *campi* de Araranguá, Curitiba e Joinville, nas regiões sul, oeste e norte do estado, possibilitada pela adesão da UFSC, em 2008, ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI).

Ainda destes recursos, a UFSC está em processo de implementação de mais um campus para atender a região do Vale do Itajaí. O campus, instalado em Blumenau, ainda não possui sede própria

mas já iniciou suas atividades acadêmicas em 2014 em instalações alugadas.

A figura 2 mostra a localização geográfica das instituições federais de ensino superior da região sul do Brasil, dando destaque para os *campi* da Universidade Federal de Santa Catarina.

Figura 2 - Localização das IFES da Região Sul



Fonte: Elaborado pela autora (2014).

Para promover a expansão de suas atividades a Universidade obteve de recursos oriundos do REUNI mais de 147 bilhões de reais de 2009 a 2013, como é possível observar na tabela 2.

Tabela 2 - Ações orçamentárias das quais foram alocados recursos do REUNI

<b>Ano</b>	<b>Ação orçamentária</b>	<b>Valores</b>
2009	Ação 1073.11JK.26246.0042	R\$ 6.847.964,97
2010	Ação 1073.8282.26246.0042	R\$ 10.946.947,00
2011	Ação 1073.8282.26246.0042	R\$ 19.569.323,00
2012	Ação 2032.8282.26246.0042	R\$ 52.996.414,92
2013	Ação 2032.8282.26246.0042	R\$ 57.207.982,00
<b>Total</b>		<b>R\$ 147.568.631,89</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos relatórios de gestão 2009 a 2012 e orçamento de 2013 disponível no site da dgo.seplan.ufsc.br.

Apresentada a história e posição atual da Universidade Federal de Santa Catarina, passa-se a evidenciar a estrutura organizativa que servirá de base para a compreensão sobre a dinâmica das decisões em orçamento.

#### **4.1.2 Estrutura**

No âmbito acadêmico, os diferentes campos de conhecimento humano são agrupados na Universidade Federal de Santa Catarina para compor os onze atuais Centros, cujo Estatuto atualizado da Universidade denomina-os de Unidades Universitárias (UFSC, 1978). Os departamentos de ensino constituem-se subconjuntos dos centros e possuem a responsabilidade de desenvolver o ensino, a pesquisa e a extensão. Na tabela 3 são apresentados os Centros e seus departamentos, bem como cursos de graduação e pós-graduação stricto sensu ofertados nesses centros.



Tabela 3 - Relação dos Centros e o quantitativo respectivo de departamentos, cursos de graduação e pós graduação

<b>Centro</b>	<b>Quant. Deptos</b>	<b>Nº Cursos de Graduação</b>	<b>Nº Cursos de Pós-Graduação</b>
1. Ciências Agrárias	5	4	6
2. Ciências Biológicas	7	1	10
3. Ciências da Educação	3	4	3
4. Ciências da Saúde	11	6	12
5. Ciências Físicas e Matemáticas	3	3	4
6. Ciências Jurídicas	1	1	1
7. Comunicação e Expressão	4	7	7
8. Desportos	1	1	1
9. Filosofia e Ciências Humanas	6	10	7
10. Sócio-Econômico	4	5	6
11. Tecnológico	9	13	15

Fonte: Adaptado de UFSC (2012).

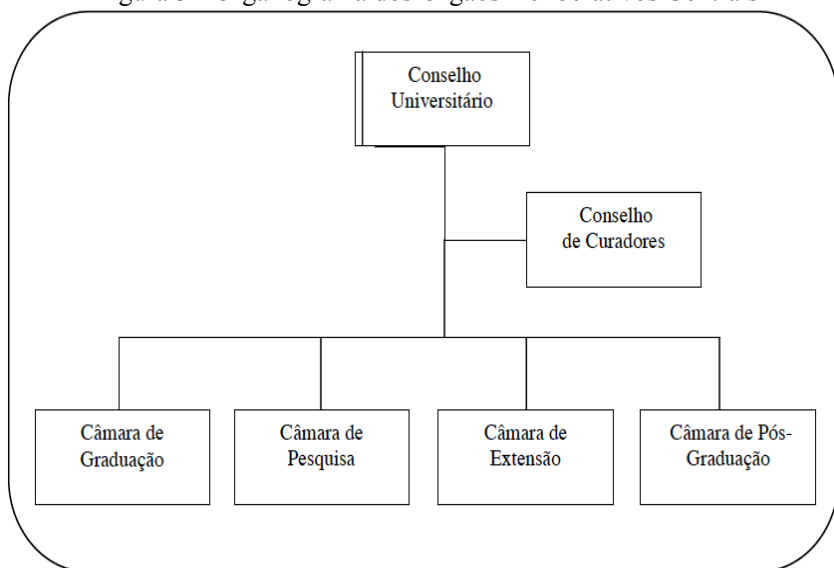
Há também os órgãos que dão suporte as atividades acadêmicas, denominados órgãos suplementares no Estatuto da Universidade. Os órgãos suplementares atendem a toda a universidade e têm natureza técnica-administrativa, bem como cultural, de assistência ao estudante e recreativa. Constituem-se órgãos suplementares a Biblioteca Universitária, o Biotério Central, a Editora Universitária, o Hospital Universitário, o Museu de Arqueologia e Etnologia e o Restaurante Universitário (UFSC, 1978).

No âmbito político-administrativo, a gestão da UFSC se faz por órgãos deliberativos e executivos. No nível macro administrativo os órgãos são ditos centrais e no nível das unidades universitárias são ditos setoriais. Os órgãos deliberativos das Câmaras, são compostos por representantes das unidades universitárias e por representantes discentes além de ter o pró-reitor como presidente. O conselho universitário, por ser o órgão máximo da universidade, cuja presidência é exercida pelo Reitor, possui representação de mais categorias, incluindo além dos representantes das próprias câmaras, das unidades e representantes discentes, representantes da comunidade externa, dos servidores técnicos, da educação básica. O conselho universitário é um órgão com

função deliberativa, consultiva e normativa; os demais são somente deliberativos e consultivos (UFSC, 1978).

Há ainda um outro órgão deliberativo e consultivo que é incumbido da fiscalização econômica e financeira da Universidade. O conselho de curadores possui a seguinte representação: quatro docentes, um membro das federações sindicais, um do Ministério da Educação, um discente e um servidor técnico. Este órgão tem por competência aprovar, acompanhar e fiscalizar o orçamento da universidade na sua fase de elaboração e execução (UFSC, 1978). Veja na figura 3 a posição dos órgãos deliberativos centrais da UFSC.

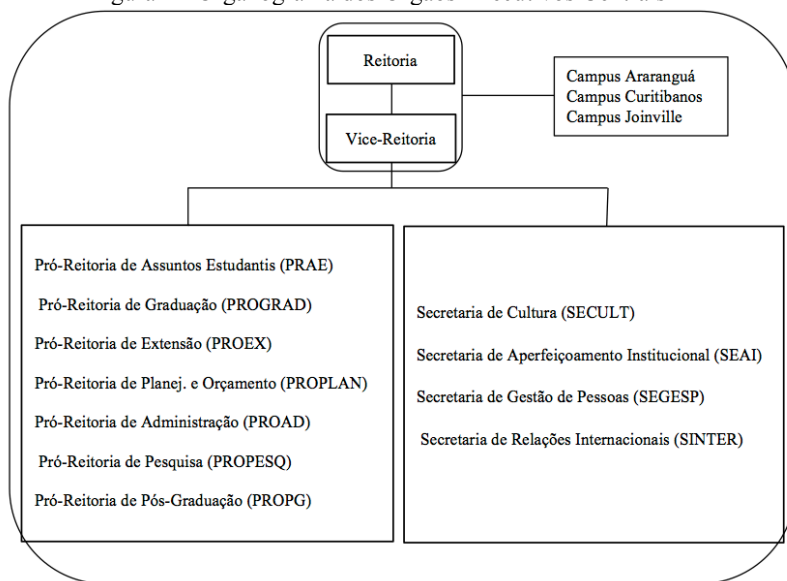
Figura 3 - Organograma dos Órgãos Deliberativos Centrais



Fonte: UFSC (2012)

Os órgãos executivos centrais compreendem a reitoria, a vice-reitoria, as pró-reitorias e as secretarias especiais. A cada nova gestão é comum alguma reestruturação desses órgãos, com a alteração de nomes, junção de alguns ou até mesmo sua extinção, dependendo da proposta estratégica dos novos dirigentes, como ocorreu com a extinta Pró-Reitoria de Desenvolvimento Humano e Social cujas atribuições foram assumidas pela então Secretaria de Gestão de Pessoas. Destarte, atualmente, a UFSC possui sete pró-reitorias e quatro secretarias especiais apresentadas na figura 4.

Figura 4 - Organograma dos Órgãos Executivos Centrais



Fonte: Elaborado pela autora a partir do Relatório de Gestão da UFSC de 2012.

Já no nível setorial, enquanto os centros são comandados por Diretores de Centro, os departamentos possuem Chefes; esses atores correspondem aos órgãos executivos setoriais. Os órgãos deliberativos setoriais são os conselhos das unidades, podendo-se apontar ainda as reuniões departamentais (UFSC, 1978).

## 4.2 MAPEAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O processo orçamentário, segundo Giacomoni (1998, p. 182), “só existe no seu estado dinâmico”. Sua representação pode ser feita pelas fases de elaboração da proposta orçamentária, discussão e aprovação do orçamento, execução do orçamento e controle e avaliação da execução orçamentária. Este processo é complementar ou dependente do processo de planejamento.

Todavia, se didaticamente divide-se o processo de planejamento e orçamento, na prática a Constituição Federal (Brasil, 1988) trata-os de modo integrado, compondo assim o processo orçamentário brasileiro, definido no artigo 165 como o conjunto das leis de iniciativa do Poder

Executivo o Plano Plurianual - PPA, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

A integração é feita por meio de sistemas informatizados para possibilitar ao Governo Federal, aos órgãos e à sociedade monitorarem o equilíbrio fiscal por meio da observação dos gastos e dos recebimentos, mas principalmente controlarem o alcance dos resultados planejados pelas políticas públicas.

Tendo em vista que os trâmites do processo orçamentário possuem um alto grau de regulamentação, e que o objetivo central desta dissertação é analisar o processo de tomada de decisão orçamentária na Universidade Federal de Santa Catarina, na sequência serão focadas as fases de elaboração e execução do orçamento, por se tratarem dos momentos de maior atividade decisória no nível da autarquia. A exposição dessas fases será concatenada ao processo no nível federal.

#### **4.2.1 A elaboração do orçamento**

Para compreender a elaboração do orçamento é necessário identificar a posição hierárquica da Universidade Federal de Santa Catarina no processo como um todo. No nível superior como órgão central da arquitetura do orçamento da União, com a função de consolidar a proposta orçamentária em um único documento para ser encaminhado pelo Poder Executivo como Projeto de Lei Orçamentária Anual, há a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

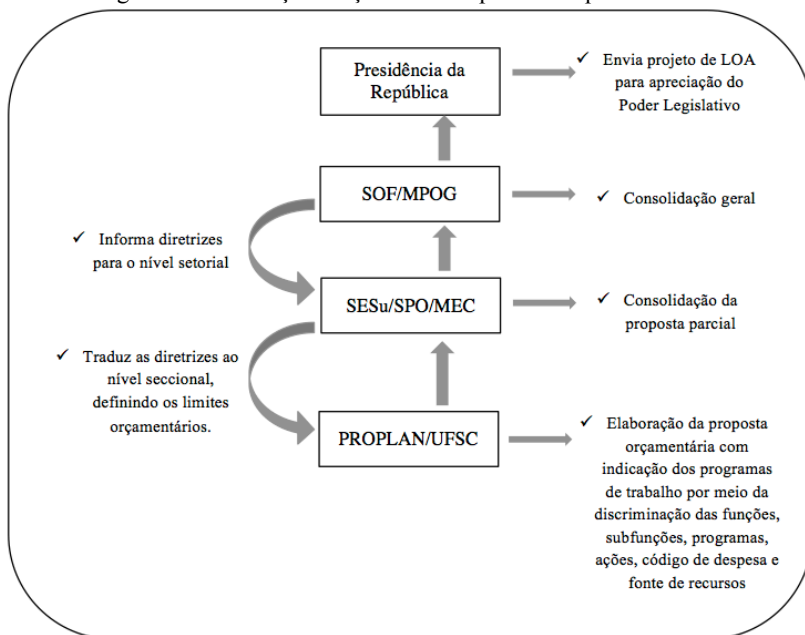
Abaixo da SOF, as subsecretarias de planejamento e orçamento dos demais ministérios respondem pelo orçamento dos órgãos setoriais; no caso do Ministério da Educação (MEC) é a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. Destarte, esses órgãos setoriais coordenam a elaboração das propostas de orçamento de todos os órgãos, unidades e entidades vinculados a eles.

Considerando que o MEC é responsável pelas políticas públicas de educação dos diversos níveis, para a ensino superior, a incumbência de orientação das questões relativas ao Planejamento e Orçamento das IFES é da Secretaria de Educação Superior (SESu).

Na Universidade Federal de Santa Catarina, a unidade que responde pelo planejamento e orçamento da autarquia é, na denominação de Jund (2006), órgão seccional, atribuição esta que atualmente está sob a competência da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (Proplan). Enquanto órgão executor do orçamento, a UFSC corresponde a uma Unidade Orçamentária com dotações próprias para

realização de seus programas de trabalho. A figura 5 apresenta um esquema das hierarquias e atribuições maiores na elaboração do Orçamento Anual.

Figura 5 – Atribuições orçamentárias por hierarquia



Fonte: Adaptado de Jund (2006)

De acordo com o Manual Técnico do Orçamento (2014), a partir dos limites que são calculados por meio das estimativas de receitas e despesas que compõem a necessidade de financiamento do Governo Federal as Unidades Orçamentárias incluem no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) suas propostas orçamentárias detalhadas.

Para elaboração da sua proposta de orçamento, as Instituições Federais de Ensino Superior recebem orientações da Secretaria de Ensino Superior como a indicação dos limites orçamentários. Essa informação advém da distribuição para cada IFES do limite de recursos do orçamento geral da União que o MEC poderá disponibilizar.

A análise feita por Amaral (2008) evidencia que os recursos das IFES oriundos do Tesouro Nacional estão concentrados em três grandes contas quais sejam: recursos para pagamentos de pessoal e encargos

sociais; recursos para outras despesas correntes; e recursos para investimentos.

Para divisão dos recursos às IFES o SESu utiliza-se de critérios estabelecidos por meio de acordo com a Associação de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e por ser assim ficou conhecida como Matriz Andifes. A matriz possui como indicador norteador o “aluno equivalente” e vem sendo, ao longo dos anos, aperfeiçoada para adotar parâmetros relativos ao ensino, à pesquisa e à extensão.

O Decreto Presidencial nº 7.233, de 19 de julho de 2010, o qual define sobre o uso de parâmetros para distribuição dos recursos às IFES, indica que a matriz será usada para cálculo dos recursos destinados a outras despesas correntes e capital. Tal determinação deixa claro que que pagamentos de pessoal e encargos sociais tratam-se de despesas obrigatórias e que estariam desta forma sendo prioritariamente diminuídas do total de recursos destinados às IFES.

Tendo as IFES tomado conhecimento do resultado do cálculo da Matriz Andifes, dos outros valores que terão a sua disposição, além dos prazos a serem obedecidos para apresentação de sua proposta orçamentária, procederão internamente para atender as determinações legais e encaminhar sua proposta ao MEC.

A PROPLAN faz o levantamento junto a todas as unidades, pró-reitorias e secretarias de quais serão suas necessidades para o ano seguinte. O relato do entrevistado 2 indicou que a PROPLAN, de posse dessas informações, providencia sua classificação, delineando o esboço do orçamento da UFSC para iniciar as reuniões de discussão do orçamento com os diretores de centros, chefes de departamentos, pró-reitores e secretários.

É assim que a Universidade Federal de Santa Catarina estima as despesas, os investimentos e a distribuição desses, a partir dos recursos do limite orçamentário, nas ações e programas, levando à discussão em reuniões com a Administração Central para fechamento da proposta. Na fase seguinte, ainda na UFSC, a proposta é apreciada pelo Conselho de Curadores, sendo posteriormente encaminhada ao MEC por intermédio do SIOP.

Do rol de programas e ações orçamentárias do Ministério da Educação, a UFSC seleciona aquelas em que desenvolverá suas atividades. Para cada ação orçamentária há um coordenador de ação responsável pelo levantamento da meta física e financeira. As metas financeiras devem ser conciliadas com os valores constantes na proposta orçamentária. Cabe à PROPLAN a conciliação desses valores de modo a

equilibrar a execução de cada ação. Na tabela 4 encontram-se os programas e respectivas ações orçamentárias com suas metas definidas para o orçamento de 2013.

Tabela 4 - Orçamento da UFSC aprovado em 2013, classificado por programas e ações

<b>Progra- mas</b>	<b>Ações</b>	<b>Meta física</b>	<b>Meta em R\$</b>
<b>089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União</b>			<b>227.295.507,00</b>
	089.0181 – Pgto de aposentadorias e pensões	*	227.295.507,00
<b>0901 – Operações Especiais: cumprimento de sentenças judiciais</b>			<b>17.419.241,00</b>
	0901.00G5 - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o custeio do Regime de Previdência dos Serv. Púb. Fed. decorrente do pgto de precatórios e requisições de pequeno valor	*	1.658.085,00
	0901.0005 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (precatórios)	*	15.761.156,00
<b>2030 – Educação Básica</b>			<b>6.494.352,00</b>
	2030.20RI – Funcionamento das instituições federais de educação básica	1.167 alunos	1.196.596,00
	2030.20RJ – Apoio à capacitação e formação inicial e continuada de professores, profissionais, funcionários e gestores para a educação básica	11.000 pessoas	5.297.756,00
<b>2032 – Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão</b>			<b>244.024.952,00</b>
	2032.20GK – Fomento às ações de graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão	8.500 projetos	52.054.623,00
	2032.20RK – Funcionamento de IFES	42.900 alunos	115.439.717,00
	2032.4002 – Assistência ao estudante de ensino superior	10.500 alunos	19.322.630,00

	2032.8282 – Reestruturação e expansão de IFES	2.450 vagas	57.207.982,00
2109 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação			460.245.246,00
	2109.20TP – Pgto de pessoal ativo da União	-	362.388.882,00
	2109.2004 – Assistência médica e odontológica aos servidores civis	7.684 pessoas	9.312.316,00
	2109.2010 – Assistência pré-escolar aos dependentes dos servidores civis	309 crianças	300.000,00
	2109.2011 – Auxílio transporte aos servidores civis	327 pessoas	706.740,00
	2109.2012 – Auxílio alimentação aos servidores civis	3.836 pessoas	13.992.000,00
	2109.4572 – Capacitação de servidores púb. federais em processo de qualificação e requalificação	2.200 servidores	578.823,00
	2109.00MO – Contribuição à entidades nacionais representativas de educação e ensino	*	300.000,00
	2109.09HB – Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais	*	72.666.485,00

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do site: <http://dgo.seplan.ufsc.br> (2014).

(\*) Estas ações não possuem metas pois tratam-se de Operações Especiais e como tal são despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, não resultam em produtos, portanto não geram bens ou serviços diretos. (-) não havia indicação da meta física.

A interligação da fase de planejamento orçamentário com a sua fase de controle ocorre por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC). O MEC exige que todas as IFES incluam no SIMEC as metas físicas e financeiras por ação e ao longo do exercício a Universidade deve alimentar o andamento da meta física, uma vez que a informação



sobre o cumprimento da meta financeira é alimentada a partir do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

O elo entre o Plano Pluri Anual e a Lei do Orçamento Anual são os programas que estão nos dois documentos, todavia os programas são desdobrados em ações orçamentárias através das quais são indicadas os bens e serviços que serão entregues a sociedade, correspondendo esses indicadores aos próprios objetivos dos programas. É durante a programação orçamentária que a Unidade Orçamentária define seu Plano Orçamentário para posterior acompanhamento físico financeiro da execução do orçamento (BRASIL, 2007).

Deste modo, no âmbito da UFSC, a Portaria nº 01/GR/2005 define como Coordenadores das Ações Orçamentárias os gestores das pró-reitorias e secretarias, aos quais restou a atribuição da viabilização do processo de estimativa das metas para inclusão no SIMEC, além do acompanhamento da sua execução, observando a eficiência no uso dos recursos e o desempenho físico.

#### **4.2.2 Execução orçamentária**

Para explicar como ocorre a execução orçamentária na Universidade Federal de Santa Catarina, antes, é importante esclarecer alguns conceitos. A execução orçamentária e financeira ocorrem concomitantemente e só podem ter início na UFSC após a publicação da Lei Orçamentária Anual com a devida autorização do Ministério da Educação.

Jund (2006) explica que é a publicação pelo Governo Federal do quadro de detalhamento de despesas (QDD), no qual são especificados os projetos, as atividades, as operações especiais e os elementos de despesa e suas respectivas dotações orçamentárias por órgãos e ministérios, a origem dá abertura da execução orçamentária. Todavia, quando o QDD não é publicado por quaisquer problemas políticos ou técnicos, e se a Lei de Diretrizes Orçamentárias fizer previsão, os órgãos poderão iniciar a execução orçamentária com o duodécimo do valor aprovado da LOA.

A consignação dos recursos às unidades orçamentárias, segundo Jund (2006), é integral e de uma única vez, contudo a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, reguladora das normas do direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços públicos, visando proteger o equilíbrio financeiro durante a execução, determina em seu artigo 47 a aprovação de um quadro de cotas trimestrais da despesa que

cada unidade orçamentária fica autorizada a usar. De acordo com Jund (2006), esse quadro corresponde a contingenciamentos de recursos de custeio e investimentos que objetivam assegurar a execução das atividades, protegendo a administração do desperdício e do déficit na execução.

Em suma, de acordo com as informações disponíveis no SIAFI, após cumprimento dos requisitos legais de execução orçamentária e programação financeira, e da liberação por parte da Secretaria de Orçamento Federal das informações para gerar a Nota de Dotação do crédito orçamentário no SIAFI, a execução orçamentária estará liberada para todas as unidades orçamentárias.

Outra importante informação é a elucidação a respeito das fontes de recursos. Giacomoni (1998) elucida a questão das fontes, informando que trata-se de uma classificação necessária a dar transparência aos tipos de recursos utilizados pela instituição pública no cumprimento de seus projetos de trabalho. Assim, as entidades da administração indireta dotadas de autonomia como as IFES quando arrecadarem recursos deverão incluídos na contabilização do orçamento da instituição.

A Portaria SOF nº 29, de 27 de junho de 2007, definidora do Manual Técnico do Orçamento, estabelece a apresentação das fontes de recurso pela representação por três dígitos sendo o primeiro indicativo da origem e exercício e os dois últimos o detalhamento dessa origem. Na UFSC, o orçamento de 2013 publicado no site PROPLAN apresenta as fontes de recursos mostradas na tabela 5.

Tabela 5 - Discriminação das fontes de recursos que compõem o orçamento da UFSC e respectivos valores do ano 2013

<b>Fonte</b>	<b>Significado do 1º dígito da fonte</b>	<b>Significado do 2º e 3º dígito da fonte</b>	<b>Valor em R\$</b>
100	Recursos do Tesouro - Exercício corrente	Recursos ordinários	44.712.714,00
112	Recursos do Tesouro - Exercício corrente	Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	595.150.791,00
151	Recursos do Tesouro - Exercício corrente	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas	227.295.507,00
250	Recursos de Outras Fontes - Exercício Corrente	Recursos Próprios Não- Financeiros	48.311.532,00
280	Recursos de Outras	Recursos Próprios	983.998,00

	Fontes - Exercício Corrente	Financeiros	
281	Recursos de Outras Fontes - Exercício Corrente	Recursos de Convênios	39.024.756,00

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do site: <http://dgo.seplan.ufsc.br> (2014) e do Manual Técnico do Orçamento Federal.

Os agentes responsáveis pela execução orçamentária são denominados ordenadores de despesa. Na UFSC, a Portaria nº 28/GR/2010 define quais unidades são Unidades Gestoras Responsáveis, portanto possuem recursos orçamentários, e os cargos que serão responsáveis pela ordenação da despesa, emitindo empenhos, liquidando e efetuando o pagamento. Há ao menos um ordenador de despesa por unidade.

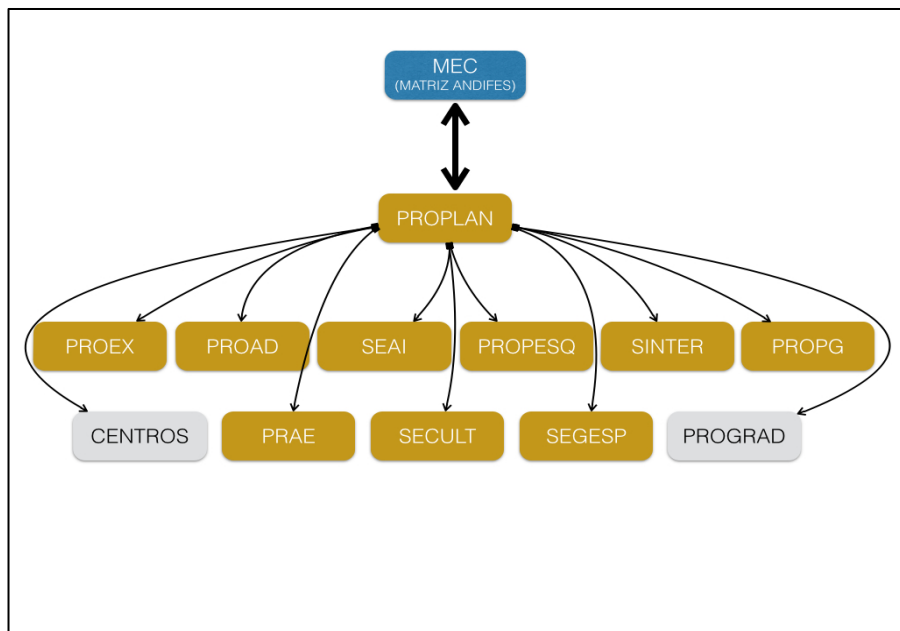
A figura do ordenador de despesa e do coordenador de ação orçamentária não necessariamente são representados pela mesma pessoa na UFSC, pois o número de ações orçamentárias é inferior ao de ordenadores. A exemplo, para o orçamento de 2013 a Universidade possuía 21 coordenadores de ação, ao passo que neste mesmo exercício havia 163 ordenadores de despesa.

Durante a execução orçamentária o ordenador de despesa deve estar comprometido com a compatibilização entre o planejamento e a execução do orçamento. A observância da adequação entre o plano e o orçamento é indicado no artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101 de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000).

#### **4.2.3 Mapeamento do orçamento da UFSC**

O processo de tomada de decisão no orçamentário da Universidade Federal de Santa Catarina é componente de uma estrutura maior, conforme discutido no tópico anterior e ilustrado na figura 5. Analisando a legislação, o processo de tomada de decisão no orçamento é revestida de formalismo e com um relacionamento linear e sequencial entre os atores. Nesta perspectiva a figura 6 representa o processo de tomada de decisão no orçamento na UFSC, com predominância das diretrizes estabelecidas pelo MEC (matriz Andifes) e do regramento e gestão do orçamento realizado pela PROPLAN.

Figura 6 - Linearidade da decisão orçamentária entre atores formais da UFSC



Fonte: Elaborado pela autora (2014)

Após a realização da pesquisa, e já sob a perspectiva dos atores participantes do processo de tomada de decisão no orçamento da UFSC, a figura 6 ganha novos elementos e contornos. O processo de tomada de decisão no orçamento observado na UFSC continua sofrendo a influência direta das diretrizes da matriz Andifes e do regramento e da gestão da PROPLAN, mas as relações demonstram que, ainda que exista o formalismo legal, o processo de tomada de decisão é influenciado por barganha entre as unidades, disputas de poder e pressões de atores que não estão presentes na estrutura formal do orçamento.

Portanto, o processo de tomada de decisão verificado na UFSC ganha contornos políticos, que ultrapassam o formalismo legal. A figura 7 ilustra o mapeamento do processo orçamentário da UFSC, sob a perspectiva dos pró-reitores e secretários participantes da pesquisa:

Figura 7 - Meio político inserido na tomada de decisão orçamentária da UFSC



### 4.3 PROCESSO DECISÓRIO DO ORÇAMENTO DA UFSC SEGUNDO MODELOS TEÓRICOS

A análise do processo decisório do orçamento da UFSC será pautada por quatro teorias de decisão específicas da administração pública, mais propriamente do processo de orçamento público. As teorias utilizadas são: incrementalismo, julgamento seriado, fluxos múltiplos e equilíbrio pontuado. Para caracterizar o orçamento da UFSC foram elencadas 5 variáveis que serão melhor exploradas nos próximos tópicos, são elas: tipos de decisão e ambiente, participantes, processamento das informações, dinâmica político institucional e atenção e agenda.

#### 4.3.1 Tipos de Decisão e Ambiente

A dimensão “tipo de decisão e ambiente” tem por objetivo analisar como ocorre o processo decisório referente ao processo de orçamento da UFSC, centrando-se na compreensão do ambiente que interfere na tomada de decisões orçamentárias, observando se há na análise para as deliberações inclusão do ambiente externo, buscando captar a complexidade das decisões no que se refere a deliberações tomadas individualmente ou de modo coletivo com inclusão de pessoas além daquelas que representam papéis formais.

Todas as pessoas entrevistadas apontaram que existe uma tomada de decisão do tipo coletiva na elaboração e execução do orçamento, onde um grupo ou colegiado discute os recursos necessários a serem alocados nas previsões realizadas, informando à PROPLAN das demandas necessárias. Entretanto a eficácia dessa discussão coletiva fora questionada por diversas entrevistadas, ora caracterizando-a como informativa (entrevistada 1), ora apontando que a matriz orçamentária está muito defasada (entrevistadas 2, 5 e 7).

A eficácia das revisões na matriz orçamentária também foi posta em cheque pela entrevistada 7, quando esta recordou um momento específico na vivência como gestora de centro, em que fora realizado um esforço na revisão da matriz orçamentária, e apesar das disputas ocorridas naquele momento o resultado pareceu não compensar o esforço, haja vista a pouca mudança feita na matriz. “A matriz de distribuição dos recursos para os centros é a mesma de anos atrás” (entrevistada 5).

Para a entrevistada 8 a decisão na elaboração do orçamento é coletiva e a questão de mais ou menos participação depende da gestão e

do interesse da comunidade como um todo: “Esse é um processo então que tem que ser construído; não só a partir da gestão, mas envolvendo a comunidade como um todo, do ponto de vista das representações sociais que compõem a comunidade acadêmica se fazerem valer e ter voz para todo esse debate.”

O ambiente da tomada de decisão também foi relatado por todas as pessoas entrevistadas como sendo o ambiente interno/organizacional. Nove das dez entrevistadas afirmaram que não existe uma análise do ambiente externo no processo decisório referente a elaboração e execução do orçamento, todavia as categorias referentes as teorias do julgamento seriado e equilíbrio pontuado não podem ser afastadas porque percebe-se pelas falas das entrevistadas 6 e 7 em especial, em outro momento da entrevista, que o contexto ecológico influencia as decisões, ainda que gerem ações e dispêndios orçamentários sem continuidade no longo prazo.

As pessoas entrevistadas 6 e 7 reconhecem afirmativamente a influência do meio externo sobre o ambiente de tomada de decisão, mas informam que é a dinâmica das pressões e da política institucional que determinará qual o nível de investimento que a questão receberá.

A entrevistada 7 reconheceu que o ambiente externo é levado em consideração em outros tipos de decisão tomadas na sua unidade, mas não referente a orçamento/questões financeiras. A entrevistada 9 revelou que faz um monitoramento do ambiente externo apenas para verificação de editais e captação de recursos, que incrementam o orçamento da sua unidade, porém para a elaboração do orçamento da UFSC/MEC não há uma análise externa.

Nessa dimensão, conforme Neiva, Lima e Abreu (2012) e Valle, Frossard e Cruz (2010), a teoria de fluxos múltiplos e o incrementalismo não são excludentes, e pelo relato das entrevistadas apresentam evidências de complementação. Apesar das pessoas entrevistadas questionarem a pouca autonomia do orçamento da UFSC, suas falas dentro desse tópico “tipos de decisão e ambiente” conduzem para o caráter histórico e incremental do orçamento de suas unidades (pró-reitorias e secretarias), reconhecendo um ambiente de disputa pelos recursos, e valendo-se de argumentações racionais no momento da solicitação de recursos adicionais.

Como exemplo pode-se citar o caso da entrevistada 7 que argumentou a melhoria dos programas conduzidos por sua unidade, pois impactam diretamente no volume de recursos oriundos da CAPES. Ou a necessidade de incremento de bolsas, exemplo citado pela entrevistada 1, de modo a aproximar-se do número de bolsas concedidas por outras

universidades federais, como, por exemplo a UFMG. “A gente sempre busca brigar por aumentar, como todos fazem” (entrevistada 9b).

A execução do orçamento da UFSC traz algumas evidências do *Garbage Can Model* ou Modelo da Lata de Lixo, de Cohen, March, e Olsen (1972), a qual Kingdon (1984) se baseou para desenvolver a teoria dos fluxos múltiplos. Um dos fundamentos da teoria da lata de lixo, segundo, Cohen, March, e Olsen (1972) é a falta de clareza das tecnologias, pois os decisores não conhecem o processo como um todo, tomando decisões de forma fragmentada. Nesse modelo o fluxo de problemas, soluções e alternativas não possuem uma relação de causa e efeito. Os autores afirmam que o momento da tomada de decisão é o momento onde problemas, soluções e alternativas se combinam, e são tomadas com base nas experiências dos tomadores de decisão sem uma análise mais elaborada sobre o tema, como um planejamento estratégico, por exemplo.

Esse tipo de situação pode ser evidenciada no ambiente do processo de execução orçamentária da UFSC relatado por três das dez pessoas entrevistadas (entrevistadas 2, 7 e 9b). Nesses casos, no final do ano, quando há uma sobra de recursos orçamentários, existe um momento no qual os problemas, soluções e alternativas se relacionam de forma randômica, de modo que haja aplicação dos recursos disponíveis.

A pessoa entrevistada 8 afirmou que no processo de tomada de decisão sobre alternativas possíveis para a solução de um problema não há uma análise restrita a existência do orçamento, mas “da interpretação e de leituras do que é o problema e de qual é a solução mais adequada para aquele problema (...) Então aí é a capacidade do gestor de saber que a alternativa A é mais eficiente comparativamente a alternativa B”. Essa declaração remete ao modelo de fluxos múltiplos no que se refere a viabilidade técnica da solução adotada.

Deste modo ficou evidenciado pelas falas das entrevistadas a dimensão incremental referente ao tipo de decisão adotado na elaboração do orçamento, e um caráter ora incremental, ora de fluxos múltiplos na execução do orçamento. Em relação ao ambiente considerado na tomada de decisão, o padrão verificado foi de ambiente interno, sendo este coletivo formado pelas pessoas que encontram-se exercendo papéis formais. Observou-se a disputas de alternativas e questões, o que remete a uma conjugação da teoria incremental e de fluxos múltiplos.



### 4.3.2 Participantes

Nessa dimensão foram investigados quais são e como participam os atores que exercem influência no processo de elaboração e execução do orçamento da UFSC. Todas as pessoas entrevistadas afirmaram que os principais atores que exercem influência sobre o orçamento atuam institucionalmente, ou seja, são em sua maioria membros internos da universidade, como professores, pró-reitores, diretores de centro, servidores técnicos, etc.

Quanto aos membros externos, possuem uma posição institucionalizada nas câmaras e comissões temáticas, como por exemplo, representantes dos discentes nas câmaras de pós-graduação ou representantes da comunidade na comissão de cultura na Universidade.

Todo o segmento que compõe a comunidade acadêmica tanto interna como externa tem sua representação. Então a representação discente através dos órgãos de representação, o DCE, os centros acadêmicos, eles colocam os interesses não somente no momento do planejamento mas o tempo todo. Da mesma forma a representação dos técnicos administrativos, a representação dos professores, que colocam explicitamente, ou implicitamente demandas que de alguma forma estão relacionadas fortemente a interesses que vão rebater no orçamento. (ENTREVISTADA 8).

Os grupos de pressão foram igualmente reconhecidos como atores que se unem em torno de uma causa e tentam influenciar a elaboração ou execução do orçamento com diversas argumentações. A pessoa entrevistada 6 reforçou o ambiente de disputa no processo decisório do orçamento da UFSC, trazendo a tona o exemplo de uma manifestação dos representantes dos estudantes no ano de 2005. Nesse episódio os estudantes interromperam os acessos à reunião do Conselho Universitário (CUn), impedindo a saída dos participantes da reunião, até que suas reivindicações fossem atendidas. Recentemente os estudantes se mobilizaram para o fim da contrapartida laboral nas bolsas do tipo permanência, tendo êxito no seu pleito, conforme entrevistada 6.

Nesse ponto as entrevistadas 3 e 10 trouxeram exemplos de participação de membros externos à Universidade que não estão representados na estrutura formal de decisão da UFSC. O exemplo das emendas do orçamento da Universidade por parlamentares, como a

recente emenda do Deputado Federal Sr. Esperidião Amin, para construção de um espaço físico para o programa de Engenharia e Gestão do Conhecimento. “Os políticos, eles se relacionam muito com a instituição, porque eles estão dentro da Câmara, do Congresso Nacional, eles apresentam emendas; a gente solicita emendas, nós executamos emendas.” (ENTREVISTADA 3).

Já a entrevistada 10 relatou o caso em que representantes da comunidade do bairro denominado Serrinha, solicitaram audiências e reuniões com a reitoria da Universidade a respeito de um terreno da UFSC que era do interesse deles. Segundo a entrevistada, essa pressão resultou em discussões dentro da estrutura de tomada de decisão da UFSC, as quais poderão gerar impactos diretos ou indiretos no orçamento da Universidade.

Nesta dimensão da análise do orçamento da UFSC é possível perceber a existência de atores formais e institucionalizados como sendo o padrão mais presente no relato dos entrevistados. Reconhece-se, todavia, os grupos de pressão, ainda que oito das dez pessoas entrevistadas tenham relatado apenas atores internos ou institucionalizados. Esse padrão está relacionado com a teoria incremental, no qual “os papéis são institucionais e agregam as preferências dos diversos atores, tais como gestores, parlamentares, lobby e grupos de pressão.” (NEIVA, LIMA E ABREU, 2012; VALLE, FROSSARD E CRUZ, 2010).

Entretanto, não se pode ignorar a influência de atores e grupos de pressão externos que não participam da estrutura de decisão formal da UFSC, como demonstrou o relato das pessoas entrevistadas 3 e 10. As demais teorias analisadas abordam a participação de grupos externos não institucionalizados no processo de tomada de decisão, sendo a teoria do julgamento seriado a mais objetiva, ao afirmar que o orçamento responde mais fluidamente a influências externas (políticas) do que o previsto na teoria incremental, que prevê um comportamento eminentemente incremental, tendendo a neutralizar os fatores causais dos pontos de mudança (*shift points*), segundo Padgett (1980).

Deste modo a pressão política parece causar uma espécie de disfunção no equilíbrio do sistema incremental. A teoria de fluxos múltiplos, de Kingdon (1984) e a teoria do equilíbrio pontuado, de True, Jones e Baumgartner (2006), veem nas influências dos grupos de pressão fatores que contribuem para modificar a agenda e alterar o padrão orçamentário.

Mesmo atuando positivamente, Kingdon (1984) revela ser difícil relacionar a inclusão de um problema na agenda exclusivamente à ação

de grupos de interesse. Já True, Jones e Baumgartner (2006), revelam que o papel desempenhado pelos os grupos de interesse são mais relevantes na definição das questões, especialmente quando essas podem influenciar a opinião pública.

Destarte percebe-se, de acordo com o relato das pessoas entrevistadas, um padrão conjugado entre a teoria do incrementalismo e do equilíbrio pontuado, com a participação de atores institucionalizados, mas com a participação também de grupos de interesse, com capacidade de influenciar positivamente a agenda formal de orçamento.

#### **4.3.3 Processamento das informações**

Nesta dimensão de análise buscou-se verificar a maneira como ocorre o processamento das informações no processo de elaboração e execução do orçamento da UFSC. Serviram de base para análise três padrões de processamento das informações, que se combinam de formas diferentes nas teorias analisadas: processamento serial, fracionado e paralela. De acordo com Neiva, Lima e Abreu (2012) as combinações são:

- ✓ Teoria incremental (seriado e fracionado);
- ✓ Teoria do julgamento seriado (seriado);
- ✓ Teoria dos fluxos múltiplos (seriado) e
- ✓ Teoria do equilíbrio pontuado (seriado e paralelo).

Algumas das pessoas entrevistadas (3, 4, 7, 8, 10) apontaram a PROPLAN como responsável pelo regramento e processamento das informações e controles referente ao macroprocesso orçamentário da UFSC, centralizando as informações. “Está tudo centralizado na PROPLAN, porque a PROPLAN é, inclusive a parte contábil, o DCF está lá. Então todos os relatórios e prestação de contas, tanto planejamento quanto a execução eu acho que está dentro dessa Pró-Reitoria” (Entrevistada 4).

Dentre as informações processadas que foram citadas pelos entrevistados constam: elaboração do planejamento, relatórios, prestação de contas, acompanhamento da execução orçamentária, aprovação e autorização para licitações, etc. A exceção da entrevistada 2, todas as demais entrevistadas afirmaram realizar processamento de informações do orçamento que são relativas às suas unidades específicas, sem relação com acompanhamento de metas ou desempenho da Universidade como um todo.

Conforme relatos das entrevistadas 4, 5, 7, 8 e 10, pode-se perceber que as informações referentes ao orçamento que são

processadas nas suas unidades estão relacionadas ao acompanhamento financeiro da execução da parte do orçamento da UFSC que compete a sua unidade. Tal processamento de informações não resulta em procedimentos ou análises mais apuradas, como acompanhamento das demandas de forma sistemática ou avaliação da eficiência dos gastos. Como exemplo dessa limitação no processamento de informações e concatenação com as questões orçamentárias pode ser citado o relato da pessoa entrevistada 7:

Essa moça aqui (falou mostrando um documento com um caso em específico); ela está reclamando que o funcionário fez concurso e vai embora. E ela tentou duas vezes conseguir funcionários junto a SEGESP; funcionários que fossem para lá e eles não querem porque acham que é muito trabalho. Então, o ideal seria que eu tivesse essas demandas categorizadas e fosse acompanhando se elas são solucionadas ou não.

A entrevistada 3 destacou que o orçamento geral da UFSC, realizado na PROPLAN, segue um processamento de informações mais sistemáticos, através de um monitoramento da execução orçamentária das unidades, e também da elaboração de um planejamento das ações. A entrevistada ainda reconheceu que o planejamento não é capaz de prever todas situações e necessidades da universidade:

Eu não posso submeter o mundo real ao papel. Então, é o mundo real que vai ditar a nossa capacidade, a rota de fuga do plano ou não. Mas o plano; ele é fundamental (...) É muito importante que os gestores entendam que as decisões elas vão além das suas gestões; e as decisões elas, tanto a definição, quanto a execução. Por exemplo; as obras que a gente está fazendo agora são obras que foram decididas a 10 anos atrás. (ENTREVISTADA 3).

A entrevistada 5 também afirmou ter dificuldades em relação ao planejamento do orçamento da Universidade, devido a sua unidade trabalhar com a manutenção de equipamentos que possuem um custo expressivo e podem necessitar de manutenções emergenciais sem previsão no orçamento, cuja falta de manutenção pode acarretar a

inoperância dos equipamentos por anos.

A entrevistada 9a ressaltou que trabalham exclusivamente com recursos pertinentes às suas atividades operacionais, e que recursos de maior monta, como investimentos em obras por exemplo, cabem ao planejamento central da UFSC (PROPLAN). Segundo seu entendimento, não possuem poder de decisão sobre quando ou como podem realizar tal planejamento, restando a proposição de ações, realização de estudos e cobrança para que as ações ocorram.

A gente faz todo o levantamento, e assim, monta processos documentados do que a gente precisa fazer. Agora o momento em que isso vai ser feito, o planejamento da execução deles, não cabe a nós, o que cabe é a gente estar cobrando insistentemente. (ENTREVISTADA 9a).

A categorização utilizada para classificação do processamento das informações no orçamento público, proposta por Neiva, Lima e Abreu (2012), trabalha com três variáveis (processamento serial, fracionado e paralelo), as quais quando combinadas podem apontar para a predominância de uma teoria em relação a outra, conforme demonstrado no início da análise desta dimensão.

O relato de todas as pessoas entrevistadas indicam a existência de um processamento seriado, com verbas orçamentárias sendo tratadas e discutidas uma a uma, centralizadas na PROPLAN, sobretudo as verbas que impactam a Universidade como um todo. Entretanto, cada unidade é responsável por estudos, levantamentos e propostas de novas dotações, realizando um processamento de informações na execução do orçamento das atividades orçamentárias atinentes a sua pró-reitoria ou secretaria, sobretudo aquelas de custeio.

Assim fica caracterizado a existência de um padrão duplo, sendo um serial e outro; que pode ser fracionado, o que implicaria num padrão incremental, ou paralelo, apontando para o equilíbrio pontuado.

Ainda que o padrão verificado no relato das pessoas entrevistadas seja duplo, não é possível descartar por completo as teorias de julgamento seriado e fluxos múltiplos, haja vista que estas também apresentam o padrão de processamento seriado e podem representar de maneira mais adequada este padrão.

Desse modo fez-se necessário explorar os motivos que levam ao padrão de processamento serial em cada teoria e a diferenciação do padrão fracionado e paralelo, de modo a verificar o padrão que melhor

se adequa ao orçamento da UFSC na dimensão do processamento das informações.

Neiva, Lima e Abreu (2012) explicam que o processamento de informações seriadas e fracionadas derivam do pressuposto de um processo estável, cujas fases de demanda de recursos, análise e a deliberação dão-se de forma regular e sem grandes variações. O fracionamento se explica pela simplificação das questões orçamentárias, de modo a facilitar o processo de análise e tomada de decisão.

De acordo com o relato das entrevistadas é perceptível a existência de pressões, seja de indivíduos ou grupos, para alterações orçamentárias, como transcrito acima nas falas das entrevistadas 5, 7 e 9a, o que não condiz com um padrão regular e sem grandes variações.

A justificativa da teoria do julgamento seriado também não explica o processamento serial das informações da UFSC. Segundo Padgett (1980) a teoria do julgamento serial pressupõe que o processo orçamentário também parte de uma base fixa e estável, a partir da qual é tomada uma decisão de acrescentar ou diminuir as dotações, de forma binária. A complexidade da tomada de decisão no orçamento geral da UFSC ultrapassa a simplicidade de uma análise binária, haja vista a utilização de análises, estudos e planejamento para elaboração e execução do orçamento.

A teoria dos fluxos múltiplos explica que o processamento das informações são seriais, pois os tomadores de decisão ocupam-se de poucas questões ao mesmo tempo, e para que uma questão seja aceita e incorporada ao orçamento, é necessário que um problema obtenha atenção do tomador de decisão ligando-se a uma solução efetiva. Em relação ao processamento das informações esse padrão não restou caracterizado no relato das pessoas entrevistadas.

True, Jones e Baumgartner (2006) explicam que na teoria do equilíbrio pontuado os tomadores de decisão do orçamento no sistema macropolítico têm dificuldade em processar informações simultaneamente, dada a complexidade dos temas, e por isso delegam ações para serem processadas nos subsistemas, que processam informações paralelamente. Portanto no sistema macropolítico o processamento é serial, e nos subsistemas, paralelo. Os autores, afirmam que os subsistemas processam muitas informações e elas não sobem à macropolítica, somente integrarão a macropolítica as informações que promoverão mudanças na agenda.

De acordo com o relato das entrevistadas foi possível perceber a existência de um ambiente de pressão nos subsistemas que refletem em questões orçamentárias. Desse modo, em relação a dimensão

“processamento das informações”, a teoria do equilíbrio pontuado mostra-se mais adequada ao padrão do processo orçamentário da UFSC, com processamento seriado e centralizado na PROPLAN, e um processamento paralelo junto às demais unidades orçamentárias.

#### **4.3.4 Dinâmica Político Institucional**

A dimensão denominada “dinâmica político institucional” procura analisar como ocorrem as variações do orçamento e quais fatores e atores exercem influência nestas alterações.

Todas as pessoas entrevistadas confirmaram a existência de uma base orçamentária que possui um crescimento contínuo e de base histórica, principalmente aquelas que são referente a custeio. Segundo a entrevistada 3, a UFSC vem se expandindo constantemente e não existe um setor que esteja se retraindo. A entrevistada afirma que é muito difícil de abandonar um contrato ou uma despesa, o que ocorre são remanejamentos e substituições, como aconteceu no caso da telefonia, no qual houve a substituição do contrato de telefonia tradicional por um investimento na tecnologia VOIP, nesse caso específico houve diminuição de custos.

A definição do valor a ser alocado no orçamento das instituições de ensino superior tem como base a arrecadação da União, podendo variar para mais ou para menos conforme os rumos da economia do país, segundo as pessoas entrevistadas. As entrevistadas não entraram no mérito dos critérios da matriz ANDIFES, apenas ratificaram que esse tem sido o parâmetro para definir o orçamento da Universidade.

As entrevistadas 3 e 8 apontaram que além do comportamento da arrecadação e dos critérios da matriz ANDIFES existem outros fatores que influenciam no orçamento da Universidade, como a influência que a bancada de parlamentares catarinenses no Congresso Nacional exerce na consignação de recursos extraordinários ao orçamento da UFSC, por exemplo. Esse tipo de emenda coletiva no orçamento acontece por uma pressão da Universidade junto aos parlamentares, e, segundo a entrevistada 3, foi liderada pela própria reitora.

É. Mas veja, eu acho que tem outros fatores além da arrecadação. É, não é comum a UFSC ganhar emenda coletiva. Da bancada; e a reitora conseguiu ano passado; conseguiu esse ano. É muito importante aporte novo de recurso. Toda bancada catarinense colocou recurso na

Universidade. No primeiro ano foi só para nós. Ganhamos 20 milhões. No segundo ano, a bancada dividiu 60 milhões pelas três universidades; Fronteira Sul, UFSC. Mas ganhamos 33 milhões. (ENTREVISTADA 3).

Além dos recursos destinados pelo MEC (matriz ANDIFES), e das emendas dos parlamentares, existe ainda a captação de recursos para projetos específicos. As entrevistadas 5 e 6 afirmaram que essa fonte de recursos é obtida através da participação em editais lançados por instituições de fomento a pesquisa e extensão como o CNPQ, CAPES, FINEP, FAPESC, etc. Para esses recursos, segundo as entrevistadas, não existe uma lógica de planejamento, pois muitos deles são alocados diretamente na conta dos pesquisadores ou das fundações de apoio já com o fim específico do projeto.

Projetos individuais de editais do balcão CNPQ e FAPESC esse tipo de coisa, sobre eles não pode incidir taxas e ele entra direto na conta do pesquisador. Então, embora seja um dinheiro que, entre aspas, entra na Universidade, ele não gera aumento de matriz financeira para ninguém. (ENTREVISTADA 5)

Outro fator que corrobora para a falta de planejamento destes recursos é que estes são limitados e lançados através de editais de terceiros com o intuito de promover uma ampla competição entre diversos pesquisadores de diversas instituições. “Esses recursos, são recursos que não entram, não podem entrar no planejamento, numa previsão. Por que que não pode? Porque, por exemplo, esse ano eu submeti projetos em três editais do CNPQ. Eu ganhei dois, mas podia não ter ganho nenhum.” (ENTREVISTADA 6).

Segundo a entrevistada 5 tais recursos extras também são influenciados por pressões externas como o desenvolvimento de uma política pública nova ou a necessidade de empresas estatais desenvolverem novas tecnologias, como por exemplo o caso da política que vem sendo adotada em relação ao pré-sal que exige a criação de novas tecnologias.

As pessoas entrevistadas 1, 2, 3, 6, 7 e 10 também salientaram que a Universidade vem sofrendo uma variação de orçamento não incremental devido a política de governo de expansão do ensino de educação superior através do REUNI, no qual são priorizadas ações



orçamentárias ligadas a criação de novos cursos. Isso é exposto claramente na fala da entrevistada 7, quando ela diz: “Eu acho que varia por políticas não de Estado, mas de governo. Por exemplo, desde o governo Lula a gente sabe, e com a Dilma, que houve um investimento em construção e ampliação do ensino universitário público.”

A entrevistada 7 ainda afirmou que dentro da UFSC o orçamento também sofre influência da política adotada por cada gestão, ou seja, por cada reitor. Na atual gestão existe um direcionamento para ações orçamentárias que melhorem a graduação, por exemplo. Por outro lado a pessoa entrevistada 6 colocou em sua fala que a dinâmica para legitimação das ações e seu direcionamento têm como principais fatores a pressão e a urgência; pois de acordo com a entrevistada as questões informadas pelo ambiente externo “influenciam, mas de novo, aqueles dois outros parâmetros influenciam mais”.

Internamente, na alocação de recursos do orçamento junto as pró-reitorias e centros, existe um ambiente de disputa interna por recursos, de acordo com as entrevistadas 1, 7 e 8. As entrevistadas 1 e 8 afirmam que existe uma articulação na busca de recursos orçamentários que faz alterar o montante destinado a cada unidade.

Os centros de ensino tecnológicos e da saúde foram citados pela entrevistada 8 como exemplos de centros historicamente articulados junto a setores econômicos e políticos e assim conseguem captar mais recursos para dentro da Universidade. Segundo a entrevistada 8 “isso se transformou num poder político interno dentro da Universidade que faz com que suas demandas, vamos dizer entre aspas, elas tenham mais força.”

Desse modo, o relato das entrevistadas evidenciou que o orçamento possui uma base que varia de maneira incremental, de acordo com um histórico. Entretanto, o orçamento da universidade também sofre variações que não são incrementais. De acordo com o conteúdo das entrevistas, pode-se destacar pelo menos três fatores que exercem influência para que orçamento sofra variações no contexto macro (orçamento geral da UFSC): desempenho da universidade nos indicadores da matriz ANDIFES, articulação política junto ao congresso nacional, políticas de incentivos à pesquisa e à extensão e políticas de governo, como o REUNI, por exemplo.

Os incentivos à pesquisa, através de editais de instituições de fomento, apesar de não estarem diretamente ligados ao orçamento da UFSC o influencia indiretamente, pois resulta em atividades de pesquisas e extensão que podem demandar ações orçamentais de conservação e manutenção, por exemplo. No ambiente interno (pró-

reitorias e secretarias) o orçamento também segue uma base histórica, mas possui um ambiente de articulação política na busca por recursos orçamentários, como levantado pelas entrevistadas 1 e 8.

Este padrão de dinâmica político institucional contém traços de incrementalismo, sem afastar as demais teorias por conter uma dinâmica que vai além da variação marginal em relação a uma base previamente existente.

A teoria do julgamento seriado também está contemplada parcialmente no padrão de dinâmica político institucional do orçamento da UFSC, devido a este sofrer variações condicionadas por atores do ambiente externo. Entretanto, não foi verificada uma sequência de escolhas ordenadas em vários níveis, mas sim um processo de tomada de decisão mais dinâmico, com articulações políticas internas e externas.

A teoria dos fluxos múltiplos de Kingdon (1984), afirma que variações ocorrem por influência de grupos de pressão, das alterações do humor nacional e das reformas administrativas. A influência dos grupos de pressão ficou caracterizada através das políticas de incentivo à pesquisa em determinadas áreas e internamente através das articulações dos centros de ensino para garantirem maiores recursos orçamentários.

A concepção do termo reforma administrativa, segundo Kingdon (1984), está ligada a mudanças na estrutura de poder, com a alternância dos atores políticos. A influência da reforma administrativa fica caracterizada pela influência da gestão do governo Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, que proporcionaram um aumento no orçamento das IFES desde o exercício de 2009, através do programa REUNI, e também internamente, pela influência da política adotada por cada Reitor.

A teoria de equilíbrio pontuado de True, Jones e Baumgartner (2006) afirma que as variações no orçamento sofrem a influência do contexto político e institucional, e afirma que as variações são incrementais quando existe um período de estabilidade e ocorrem variações mais expressivas quando a instituição passa por um período de mudanças. Nessa dimensão, quando aplicada ao orçamento, os autores explicam que as variações seguem uma lógica de estabilidade e incrementalismo e são interrompidos por rápidas mudanças, pois algumas questões se tornam rapidamente importantes.

Observando o orçamento público na Universidade sob a lente do equilíbrio pontuado, o caso do REUNI, por exemplo, em que não existe uma substituição de política, e sim um processo de expansão poderia ser enquadrado como período de mudança rápida na teoria de equilíbrio pontuado.

A influência do contexto político institucional já havia sido percebida na análise da teoria dos fluxos múltiplos. Contudo, de acordo com o relato das entrevistadas, o incrementalismo e as mudanças no orçamento ocorrem em bases diferenciadas, subsistindo, e não alternando-se entre si.

O padrão aferido na dinâmica político institucional do orçamento da UFSC não é totalmente aderente a nenhuma das teorias analisadas e poderia ser categorizada como variações incrementais nas bases de custeio e períodos de incrementalismo ou mudanças nas bases de capital, influenciadas pelo desempenho da universidade (matriz ANDIFES), grupos de pressão, reformas administrativas e articulações político-institucionais.

#### **4.3.5 Atenção e Agenda**

A dimensão “Atenção e Agenda” centra-se em entender como o foco é colocado sobre determinadas questões e como elas são incluídas na agenda, tornando-se alvo de discussão orçamentária.

Todas as pessoas entrevistadas destacaram que determinadas questões entram na agenda de discussão do orçamento devido ao seu caráter histórico, inclusive determinadas ações mais pontuais, como projetos desenvolvidos regularmente por cada pró-reitoria e secretaria.

Tal afirmação fica clara na fala da entrevistada 9b: “(...) no começo do ano a gente já; em cima do que aconteceu, (...) a gente mais ou menos vê o que se gastou e um pouco mais e eles já garantem.” Outras questões como custo de pessoal, bolsas de pesquisa e compra de equipamentos foram citadas como exemplos de questões históricas que entram na discussão do orçamento.

É possível inferir por meio do relato das entrevistadas 2, 3, 5, 7, 8 e 10 que os papéis institucionais são capazes de influenciar a agenda formal do orçamento. A entrevistada 7 afirma que as modificações realizadas pelos gestores ocorrem, mas são superficiais. A entrevistada 8, por sua vez afirma que no início do segundo semestre é realizada uma reunião com a PROPLAN, onde o gestor pode propor novas prioridades para o orçamento daquele ano, solicitando alterações no orçamento.

Olha, o gestor tem, como eu já falei antes, tem essa possibilidade porque todo mês de agosto, de julho para agosto, o governo federal ele reatualiza a sua base orçamentária. Então isso permite que do primeiro para o segundo semestre de cada ano

a gente tenha a possibilidade de readequar o orçamento, redefinindo prioridades. (ENTREVISTADA 8).

Todas as pessoas entrevistadas, exceto a entrevistada 1, comentaram ainda o papel exercido pela mídia para trazer questões à atenção pública, e que algumas destas questões acabam entrando na agenda formal do orçamento.

A entrevistada 9a destacou a necessidade de que as críticas levantadas pela mídia de um modo geral precisam ter fundamentos para que sejam discutidas no âmbito do orçamento, e caso não tenha, ela é apenas justificada e nenhuma outra ação é tomada. A entrevistada 2 destacou o papel dos órgãos de controle como determinantes da agenda formal do orçamento:

(...) Justamente dentro de uma identificação da própria administração, como também cobrança de órgãos como procuradoria federal, justiça federal, TCU, CGU; que tem toda uma cobrança por parte da sociedade e que deve existir a igualdade para todos; e aí a própria Universidade muitas vezes já se adianta; olha "tem que ver isso aqui, porque a qualquer momento vai ter que ser feito"; então algumas das vezes a gente se antecipa, e outras vezes nós somos provocados. (ENTREVISTADA 2).

As pessoas entrevistadas 3, 6 e 7 apontaram que muitos problemas são importantes, e têm destaque na atenção pública, mas não entram na agenda porque cedem sua vez a problemas urgentes. “A agenda dos reitores, é o que eu vejo, não só na UFSC mas em todo o lugar, a agenda dos gestores em geral é atropelada pela urgência do cotidiano” (ENTREVISTADA 6).

O caso da construção de uma ciclovia no entorno da UFSC é uma questão que possui uma pressão constante por parte dos usuários de bicicletas e que não tem entrado na agenda formal do orçamento, como abordaram os entrevistados 3 e 6. “A da ciclovia, é uma articulação com a Prefeitura (referindo-se à de Florianópolis). Ela é bem importante, mas ela também é uma agenda difícil, porque tanto a UFSC quanto a Prefeitura são atores sobrecarregados de demandas.” (ENTREVISTADA 3). Segundo a entrevistada 6 a ciclovia pode se tornar uma realidade caso a pressão aumente, fazendo com que o

problema se torne urgente.

Alguns autores, como Valle, Frossard e Cruz (2010) afirmam que o modelo do incrementalismo não possuem uma definição de agenda. Já Neiva, Lima e Abreu (2012) afirmam que as decisões são tomadas com base em papéis e regras e não tomando-se por base os problemas. Nesse sentido, para o incrementalismo não há um fluxo no orçamento no qual as questões tomam a atenção pública e entram para agenda formal.

No caso do orçamento da UFSC, mesmo que ele siga regras pré-determinadas e tem uma base que varia historicamente de forma incremental, sofrendo influência dos papéis institucionalizados, como dos gestores, por exemplo; há uma influência determinada também pela atenção pública na definição de agenda. Deste modo, a teoria incremental, apesar de estar contida na dimensão “atenção e agenda”, não é aderente ao padrão verificado na UFSC.

Padgett (1980) afirma, na teoria do julgamento seriado, que o orçamento segue uma lógica sequencial na busca de alternativas, buscando aumentar ou diminuir a base de maneira incremental e discreta, percorrendo alternativas vizinhas, até que se encontre uma que seja aceitável e adequada, tanto tecnicamente (que atenda a ação orçamentária) quanto no contexto de restrição fiscal. Seguindo esse fluxo é que as questões adentrariam na agenda formal. Entretanto esse padrão não foi o identificado no processo de orçamento da UFSC através das entrevistas.

Kingdon (1984), na teoria dos fluxos múltiplos, afirma que quando questões se tornam foco da atenção pública existe a abertura de uma janela de oportunidade para que aqueles que defendem a priorização de determinado problema possam associar a resolução do problema a uma solução, alterando a agenda formal do orçamento. A avaliação de indicadores, situações de crise e avaliação dos programas poderiam despertar a atenção pública.

O processo de atenção pública e formação da agenda do orçamento da UFSC passa por pontos similares ao abordado por Kingdon (1984), sobretudo quando sofre avaliações e auditorias de suas ações por órgãos de controle, como relatado pela pessoa entrevistada 2, que podem chegar a atenção pública. Contudo, conforme a própria entrevistada 2, a UFSC também se antecipa a essas questões, e as alterações orçamentárias não acontecem somente quando os problemas chegam à atenção pública ou diante da existência de cobranças exercidas por grupos de pressão.

Para True, Jones e Baumgartner (2006), na teoria do equilíbrio pontuado, existe a formação de imagens ou símbolos que chamam a

atenção de atores até então indiferentes a certas questões orçamentárias e os mobiliza para uma mudança de agenda. Na teoria do equilíbrio pontuado, a mídia tem um papel influente, direcionando a atenção dos atores e fazendo com que eles mudem a atenção de uma questão para outra.

No processo de orçamento da UFSC, conforme relato das pessoas entrevistadas, existe uma formação de imagem, conforme abordado por True, Jones e Baumgartner (2006), na qual questões são levantadas e apontadas pela mídia, forçando atores que até então não discutiam tais questões a introduzi-las na agenda formal.

Essa argumentação mostrou-se adequada a um dos padrões de formação da agenda do orçamento da UFSC. Entretanto cabe destacar que para as imagens chamarem a atenção do sistema macropolítico na Universidade, o problema além de ser importante, precisa se tornar urgente, porque conforme relata a entrevistada 6 “na mesa de um administrador ganha prioridade aquele problema que: um tem mais urgência dois tem mais pressão”.

Tais pressões aumentam quando são abordadas pela mídia. Isso é demonstrado pela entrevistada 3 quando ela relata as mudanças estruturais na Universidade por conta dos amplos debates na mídia da questão da sustentabilidade que certamente influenciarão o orçamento. Todavia a entrevistada 7 pondera indicando que há questões conjunturais que não permitem uma alteração significativa no orçamento por questões propagandeadas na mídia.

Diante das informações coletadas junto às pessoas entrevistadas pode-se inferir que na dimensão de formação da agenda e atenção pública o padrão mais adequado ao processo de orçamento da UFSC é a teoria de equilíbrio pontuado.

#### **4.3.6 Síntese do processo decisório do orçamento da UFSC**

O processo de tomada de decisão referente ao orçamento público é um constante objeto de estudo no meio acadêmico, que buscam relacionar determinadas teorias ao padrão do que ocorre na prática. Por questões metodológicas a pesquisa realizada foi dividida em dimensões de análise, o que permitiu evidenciar que a tomada de decisão no orçamento público da UFSC está imerso em um processo complexo, com evidências de sobreposição de várias teorias. Ainda que as teorias analisadas contenham algumas semelhanças entre si, e algumas destas busquem complementar as anteriores, não foi possível determinar a

predominância de um único padrão para todo o processo de tomada de decisão no orçamento da Universidade.

O quadro 11 resume as teorias observadas em cada dimensão e o padrão identificado na Universidade Federal de Santa Catarina.

Quadro 11 – Padrão UFSC de decisão orçamentária conforme modelos teóricos

<b>Categorias</b>	<b>Teorias Identificadas</b>	<b>Padrão Orçamento UFSC</b>
<b>Tipo de decisão e ambiente</b>	Incrementalismo e Fluxos Múltiplos	Tipo de decisão: Coletiva. Ambiente: organizacional com disputa de alternativas e questões.
<b>Participantes</b>	Incrementalismo e Equilíbrio Pontuado	Papéis e atores institucionalizados e grupos de interesse com capacidade de influenciar positivamente a agenda.
<b>Processamento das informações</b>	Equilíbrio Pontuado	Serial na macropolítica e paralela/descontinuada nos subsistemas.
<b>Dinâmica político institucional</b>	Parcial de Incrementalismo, Julgamento Seriado, Fluxos Múltiplos e Equilíbrio Pontuado	Variações incrementais nas bases de custeio e períodos de incrementalismo ou mudanças nas bases de capital, influenciadas pelo desempenho da universidade (matriz ANDIFES), grupos de pressão, reformas administrativas e articulações político/institucionais.
<b>Atenção e agenda</b>	Equilíbrio Pontuado	As questões se tornam problemas quando as imagens chamam a atenção do sistema macropolítico.

Fonte: Elaborado pela autora (2014)

Os padrões identificados podem ser objeto de estudos futuros, de modo a ratificar o processo de tomada de decisão em instituições públicas de ensino superior.

#### 4.4 ASPECTOS DECISÓRIOS E DE DESEMPENHO ORÇAMENTÁRIO DA UFSC

Este tópico é o resgate interpretativo das informações concernentes ao entendimento das pessoas entrevistadas sobre a relação

entre o orçamento e o desempenho da Universidade bem como o que pode ser aperfeiçoado no processo decisório para tornar esta relação mais direta. A análise é apresentada na forma de uma discussão com a teoria que fundamenta a pesquisa.

#### **4.4.1 Percepção dos gestores da relação do orçamento e desempenho da UFSC**

Ao buscar compreender como as decisões orçamentárias na Universidade concorrem para o seu desempenho foi questionado às pessoas entrevistadas como viam a relação entre o orçamento e o desempenho na UFSC. Foi unânime entre as entrevistadas o reconhecimento da relação orçamento e desempenho, e alguns apontamentos que surgiram ora como reflexão, ora como crítica desta relação, serão discutidos neste tópico.

Para evidenciar a intrínseca relação entre orçamento e desempenho da Universidade, a entrevistada 6 fez um relato histórico, lembrando da época em que o Governo de Fernando Henrique Cardoso cortou as verbas para as Universidades deixando em condições totalmente precárias, faltando recursos de custeio, recursos para pesquisa e extensão.

E, naquele momento a universidade ficou muito estagnada. A gente para fazer pesquisa era muito difícil; para fazer extensão social era impossível. A gente tinha que buscar recursos junto a prefeituras do interior para fazer uma extensão social gratuita que era atender os agricultores, só que a gente precisa de recursos para viagem, alojamento, alimentação. Então o orçamento faz toda a diferença. (Entrevista 6)

A entrevistada 1 reconhece a relação entre orçamento e desempenho, todavia demonstrou preocupação com o desempenho da Universidade caso ela obtenha mais recursos. Essa apreensão é compreensível visto que de acordo com os estudos de Burkhead (1971) e Fortis (2009) o orçamento por desempenho precisa ser amparado por uma estrutura e ferramentas organizacionais e depende do envolvimento por parte dos gestores e servidores em geral.

Isso demonstra que aumentar o desempenho, impõe um exercício de aperfeiçoamento e aprendizado organizacional, pois se por um lado, como indicou a entrevistada 1 é necessário ter mais pessoas com



conhecimento para reconhecer as oportunidades de obtenção de novos recursos e antes disso conhecer os parâmetros usados pelo Ministério da Educação na matriz Andifes para buscar elevá-los, por outro lado se não houver um arranjo institucional para fazer uso desse esforço, não se consolidará em maior desempenho.

As entrevistadas 3 e 8 expuseram que a relação entre o orçamento e desempenho precisa ser acompanhada por meio de indicadores. Pode-se inferir pelo relato da entrevistada 3 que o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI ainda precisa desenvolver concretamente um conjunto de indicadores, mas além disso a Universidade precisa desenvolver condições estruturais para apurar os impactos das suas atividades na comunidade, na sociedade e na formação. O desempenho da Universidade relativamente ao seu orçamento toma uma dimensão temporal que vai além do curto prazo na fala da entrevistada 8.

A Universidade é responsável pela transformação da sociedade através da socialização do saber, segundo a entrevistada 8. Nesse sentido a entrevistada entende que atualmente a UFSC apresenta um bom desempenho no curto prazo dada a ampliação do número de vagas, de bolsas de estudos, etc. Todavia outros índices devem ser acompanhados para observar se os investimentos orçamentários alcançarão os resultados de médio e longo prazo tais como a melhoria das condições sociais e econômicas.

Corroborando com as preocupações da entrevistada 8, as considerações de Burkhead (1971) mostram a necessidade da reflexão a ser feita na definição das medidas de desempenho. O autor informa que a comparabilidade das medidas ano a ano é fundamental, mas outros quesitos devem ser observados, como no caso do retorno do investimento não ser apurável no curto prazo isto não representar um indicativo de má performance; e da interveniência do julgamento de valor sobre as unidades de desempenho, ou sobre o processo ou ainda sobre as atividades capazes de espelhar o grau de eficiência. Schick (2007) revela que a identificação apurada da unidade de desempenho pode revelar que a relação custo e resultados não necessariamente são inversamente proporcionais.

Schick (2007) critica a falta de estrutura organizacional que garanta dados confiáveis a serem usados no processo orçamentário, além de apontar para o despreparo das instituições públicas para o trabalho analítico sobre os dados gerados pelos orçamentos. O autor afirma a necessidade de primeiramente estabelecer os recursos informacionais para então depois definir as regras, além de desenvolver uma cultura de desempenho. No mesmo sentido aponta a pessoa entrevistada 4 para a

necessidade de implementação na UFSC de sistemas integrados em que as informações sobre o desempenho fossem mais facilmente acessíveis a todos e auxiliasse a controlar o curso das ações.

No tocante às tecnologias para elaboração do orçamento público, falta-lhes agrupar a complexidade das várias perspectivas que envolvem as decisões em orçamento (THURMAIER, 2001). Isso fica claro pelo relato da entrevistada 2 que ressalta a relação do desempenho com a democratização do processo decisório, e da entrevistada 5 que observa um potencial aumento do desempenho a partir de uma ampliação da autonomia universitária.

O processo orçamentário precisa cumprir muitas funções e uma delas é auxiliar no monitoramento do desempenho. Nesse meio várias perspectivas como a política, a técnica, a social, a jurídica e a econômica estão imbricadas. Importante observar que no relato das entrevistadas tanto a dimensão qualitativa quanto a dimensão quantitativa do desempenho foram indicadas. Contudo a dimensão legal teve destaque nas falas das entrevistadas 5, 6, 9a e 10 como entrave ao desempenho.

Estes apontamentos também possuem amparo teórico, pois como explica Burkhead (1971) por vezes pode ocorrer uma subversão do sistema orçamentário que ao invés de ir atrás do desempenho fica correndo atrás do cumprimento da burocracia. Conforme Brasil (1993), os orçamentos e planos elaborados sob condições políticas, econômicas e administrativas inadequadas são imprecisos e pervertem os encargos dos órgãos e instituições que passam a se concentrar na revisão, no controle e na manutenção do volume de recursos recebidos ano a ano. A preocupação com o desenvolvimento de uma consciência sobre valores de racionalidade, eficiência e eficácia além da linguagem comum entre planejamento e orçamento é subestimada, comprometendo a execução do conjunto dos programas políticos.

#### **4.4.2 Percepção dos gestores sobre o processo decisório**

Neste item serão analisados as informações relatadas nas entrevistas que tratam da percepção dos gestores sobre aspectos cuja melhoria contribuirão para o aperfeiçoamento do processo decisório orçamentário e consequentemente no desempenho da Universidade. Um dos principais pontos destacados está para a democratização do processo decisório, que foi indicado por seis das dez pessoas entrevistadas (entrevistadas 1, 2, 5, 6, 7 e 8), através da necessidade de maior transparência e diálogo no processo decisório do orçamento da UFSC.

As entrevistadas 1, 5 e 6 observaram que a forma atual de divulgação dos dados é um dos pontos a ser aprimorado para aumentar a transparência das informações orçamentárias e com isso ampliar o diálogo no processo orçamentário. De acordo com a entrevistada 6 as informações podem até estar disponíveis, mas o usuário em geral não consegue entender, pois a linguagem não é acessível a qualquer pessoa. Para esta entrevistada a “publicização do orçamento leva diretamente a um melhor planejamento do orçamento. Porque daí o gestor vai se preocupar com a crítica; ele vai pensar duas vezes antes de usar o dinheiro”.

A pesquisa de Schick (1985) corrobora nesse sentido, quando demonstra haver a uma ligação entre uma cultura amadurecida do acompanhamento do processo orçamentário com procedimentos mais transparentes, e regras e critérios mais objetivos e aceitos. Para o autor, o compartilhamento do controle das decisões e evolução nas discussões para obtenção do consenso nas deliberações é o exercício de um processo orçamentário aberto.

Para a entrevistada 1 o processo decisório vai ser aperfeiçoado se houver maior transparência, mas também for ampliado o número de servidores com conhecimento e dedicação às questões orçamentárias. Em outro momento da entrevista, esta entrevistada comenta que a forma como o processo decisório vem sendo conduzido prejudica a compreensão por parte dos gestores, pois as reuniões em grupo são mais informativas e os relatórios resultantes das decisões são apresentados em linguagem técnico-legais em termos de rubricas, itens de despesa, fontes de recursos.

Brasil (1993) e Fortis (2009) asseveram que as dificuldades na linguagem usada na comunicação dos processos decisórios orçamentários subvertem o propósito de transparência, prejudicando a participação. Por vezes pode gerar uma reprodução de informações e decisões sem a análise do alcance dos objetivos para às quais as alocações orçamentárias foram primeiramente pensadas.

Os entrevistados no geral colocam que há um processo decisório coletivo, todavia sua operacionalização se dá pelo envio da demanda de cada unidade à PROPLAN, a qual após sistematizar procede na apresentação do plano orçamentário final a todos. A entrevistada 5 manifestou a necessidade de revisão no formato deste processo decisório dizendo: “não é só a gente, por exemplo ficar, muitas vezes só informando qual é a nossa demanda; eu gostaria de eventualmente poder me pronunciar, de falar: olha, talvez essa ação aqui seja mais importante do que aquela”.

A dificuldade do diálogo também foi observada entre as unidades e os centros universitários e os outros setores. Isso é evidenciado pela fala da entrevistada 2 que ao solicitar a revisão da quantidade de um determinado produto destinado a um centro universitário, este sem justificar objetivamente a necessidade da mesma quantidade do produto, recusou-se à negociação. Segundo a entrevistada a intransigência é uma das situações mais enfrentadas por sua unidade, pois muitas pessoas não estão preparadas para o diálogo.

Aliado ao treinamento para o diálogo maduro está o desenvolvimento de um processo decisório do orçamento democrático que de acordo com a entrevistada 8 representa um grande desafio e obrigação da Universidade de enfrentar.

Mas só que esse é um processo (democrático) que precisa ser construído, e não é fácil porque claro, quando você cria uma arena pública dessa dimensão, você vai enfrentar um conjunto de conflitos de interesses. Os interesses internos e os interesses externos. E esse é o caminho mais difícil de fazer a gestão democrática, porque gestão democrática não é só dizer que você faz; quando mexe com recursos, ela de fato se viabiliza; e esse é um caminho difícil porque em qualquer momento da história você vê como no setor público brasileiro, são raríssimas as experiências que caminham por esse campo. Não tem. São mínimas as experiências, é óbvio a universidade, talvez caberia ser protagonista, mas a universidade também enfrenta os mesmos dilemas que o mundo cotidiano da gestão pública das administrações municipais, estaduais, federais enfrentam [...].

A pesquisa realizada por Mahler (1987) sobre tomada de decisão, tem como recorte a participação. Os resultados da pesquisa corroboram com os apontamentos das pessoas entrevistadas, pois salientam a importância do debate e troca de ideias para a construção da participação efetiva no processo de decisão. De acordo com a autora, a participação é algo desenvolvido pela interação e pode ser estimulada pela adoção de técnicas que incluam feedback e deem aos participantes oportunidade de amadurecer seus próprios posicionamentos.

Kuruvilla e Dorstewitz (2010), diante da necessidade de decisões em políticas públicas que sejam democráticas e mais holísticas, integrando as dimensões de raciocínio, científica, moral e ecológica, propõem rompimento com a racionalidade compreensiva e a limitada e a adoção da racionalidade transacional pela promoção de um método de decisão democrática pautado na participação plural com desvinculação de formas centralizadas e hierarquizadas de poder que garanta a escolha dos envolvidos no processo.

Associado à questão da melhor comunicação para um diálogo honesto e transparente, o planejamento foi um dos aspectos informados pelas pessoas entrevistadas 3, 5, 6 e 10 para ser aprimorado. A entrevistada 3 apontou um problema na conexão entre os diversos documentos que a Universidade tem obrigatoriedade de elaborar em razão da legislação e o planejamento interno.

Segundo o relato da entrevistada 3 é possível inferir que na prática tais documentos como o Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI não servem ao propósito de acompanhamento das atividades, pois falta objetividade na formulação dos indicadores e metas, provocando um descasamento com o planejamento interno e com o orçamento em si.

O excessivo regramento legal é também apontado pelas entrevistadas 5, 6, 9a e 10 como impeditivo ao processo decisório fluido e dinâmico. Os relatos denotam a dificuldade e entraves gerados pela legislação que desmotivam e punem os honestos com o excesso de burocracia ao invés de cobrar seriamente aqueles que agirem com desonestidade. Esta inferência fica bem representada na fala da entrevistada 6:

Esses tempos eu fui na CAPES e tive que ver lá um negócio de prestação de contas; bati na sala de prestação de contas. É uma sala enorme, dá duas salas de aula, que deve ter ali dentro mais de vinte pessoas trabalhando cada um com uma mesa e cada mesa empilhada de papel, fazendo conferência de prestação de contas.

Para o Programa de bolsas da Capes que coordenamos aqui na UFSC a CAPES não tem nem dois funcionários integralmente disponíveis. Então, a atividade fim da CAPES, que é fomentar a formação e a pesquisa, ela está subalternizada pela atividade meio que é controle de prestação de contas. Se a CAPES adotasse um outro método que é adotado em vários países de fazer um

controle por amostragem, né? Seria muito mais eficiente, ela precisaria de muito menos gente, e no entanto nós teríamos também junto com isso que tem um outro elemento que na cultura nossa nos falta que é a responsabilização das pessoas, porque no Brasil é assim; você vai aumentando a dificuldade para uso do recurso público para todos, porque um usou mal o recurso público, e esse um que usou mal o recurso público não é punido. Então todo mundo paga pelo erro de um. O que eu acho que é parte da nossa cultura e que precisa ser mudada para o Brasil ter um salto de qualidade. Na nossa qualidade de vida, na gestão do serviço público, na relação com as empresas, em tudo. Porque em tudo é assim, literalmente, tudo é assim. Tem um excesso de burocracia, uma impunidade e todo mundo busca dar um jeitinho para acompanhar o excesso de burocracia.

Steger (2013) expõe que o processo decisório sobre o orçamento é marginal por conta de que a maior parte dos recursos são tomados pelas despesas fixas, sobre as quais não há discricionariedade. A entrevistada 5 observa esta situação e acrescenta que o orçamento da Universidade não foge a regra da cultura brasileira legalista da administração pública. Segundo a entrevistada um processo decisório mais ágil depende de alteração legal que possibilitasse maior discricionariedade às instituições universitárias.

[...] se houvesse uma maior facilidade que a gente pudesse ter o poder efetivo de decisão de usar, não estou dizendo todos os recursos, mas uma parcela deles baseado em critérios que nós possamos definir [...]Eu acho que a gente poderia ter inclusive um alcance social muito maior se a gente tivesse um pouco mais de poder real de decisão, auditável. [...] Tudo prestando contas, bonitinho. Essa incapacidade que o gestor tem, em última análise de fazer uso desse seu poder discricionário; em vez de usar aqui eu vou usar ali porque é mais importante; isso atrapalha. [...]. O problema é a legislação que me impede de fazer isso. Por exemplo aquele famoso limite de 8 mil reais para a dispensa de licitação, ele tem quase quinze anos. Na época que isso foi feito você

construía meio prédio com 8 mil reais. Hoje 8 mil reais você não compra nada. Então esse tipo de coisa por exemplo não é uma amarração institucional; é uma amarração externa por causa de uma legislação que está completamente antiga. Eu queria poder, eventualmente, poder usar sem o medo depois de ir preso, a minha capacidade o meu conhecimento da área [...] (ENTREVISTADA 5).

Observa-se pelas falas das pessoas entrevistadas que o modelo legal do atual desenho do ciclo orçamentário brasileiro mostra-se racionalmente integrado e compreensível, todavia ainda que sirva de instrumento de controle social e possibilite transparência, na prática não consegue potencializar as decisões em razão do excessivo regramento burocrático-legal fundamentada numa relação de desconfiança geral.

#### **4.4.3 Síntese da relação entre os aspectos decisório do orçamento e o desempenho**

A relação entre os aspectos decisórios do orçamento e o desempenho, segundo as pessoas entrevistadas é direta, todavia são apontadas críticas e preocupações, as quais podem ser classificadas como entraves ao desempenho. A figura 8 apresenta as principais situações identificadas, as quais já se encontram legitimadas pela teoria.

Sob a ótica das entrevistadas, há necessidade de desenvolvimento do conhecimento dos servidores sobre desempenho da Universidade, concomitante à integração dos sistemas de modo que auxiliem na apuração dos resultados. Foi apontado como indispensável no processo de aperfeiçoamento a definição de indicadores e sua classificação para promoção e acompanhamento do desempenho no curto, médio e longo prazo.

Dois aspectos levantados pelas entrevistadas, os quais dificultam o desempenho e possuem a mesma relação de fundo são as amarrações legais e a falta de autonomia universitária. Em relação a essas questões Burkhead (1971) e Brasil (1993) explicam que a subversão do sistema orçamentário à burocracia impede o desenvolvimento de valores de racionalidade, eficiência e eficácia que são justamente os valores que conduzem ao melhor desempenho.

Figura 8 - Síntese da relação entre processo decisório em orçamento e desempenho



Fonte: Elaborado pela autora (2014)

Seis das pessoas entrevistadas falaram da importância da Universidade de melhorar a transparência e o diálogo no processo decisório através da publicidade das informações e da linguagem mais acessíveis e menos técnicas.

Mahler (1987) informa que a dinâmica decisória que não envolve também não possibilita amadurecimento das posições individuais. E sendo a intransigência no diálogo uma reclamação das pessoas entrevistadas, cabe à Universidade, um ambiente que reuni tantas diferentes concepções e diversidades culturais, estimular a tolerância para o desenvolvimento da maturidade no diálogo para uma comunicação aberta e transparente.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta seção é apresentada em duas partes, sendo a primeira com as principais conclusões da análise que informam o alcance dos objetivos da pesquisa bem como a melhor compreensão do fenômeno em estudo. A segunda parte compõe-se de algumas recomendações para estudos futuros.

### 5.1 CONCLUSÕES

A representação orçamentária pode ser tomada como um conjunto de dados numéricos classificados de acordo com atividades econômicas, programas políticos entre outras formas, todavia observado de outro ângulo o orçamento é o resultado de um complexo processo de negociação entre atores com diversos valores, interesses e projetos individuais. Assumindo essa perspectiva, a pesquisa foge à análise quantitativa dos planos orçamentários para buscar compreender o que influencia a definição dos montantes a serem investidos numa ou noutra aplicação.

O propósito da pesquisa não foi buscar uma forma de prever as decisões orçamentárias, mas analisar o processo decisório orçamentário da Universidade Federal de Santa Catarina para conhecer o que interfere nas deliberações, observando também as questões que se relacionam com o desempenho da Universidade.

Os estudos envolveram a pesquisa de teorias relativas a políticas públicas, planejamento e orçamento público, além de modelos teóricos de decisão orçamentária. A teoria abordou reflexões sobre a racionalidade dos processos decisórios e o desempenho e eficiência orçamentária.

Para atingir o objetivo específico de mapear o processo orçamentário da UFSC fez-se o levantamento das atividades relativas ao orçamento no nível federal e as interações informacionais entre os setores da Universidade e os órgãos superiores com identificação das instâncias responsáveis por compilar e processar os dados. Sobressai deste mapeamento que a técnica do orçamento-programa brasileiro conjuga, de acordo com Brasil (1993), a forma racional-compreensiva e a incremental ainda que tenha sido desenvolvida dentro da racionalidade instrumental, visando, portanto, a máxima eficiência na alocação dos recursos.

De modo complementar observa-se que o mapeamento assume contornos políticos a medida que os atores informais, revelados nas entrevistas, são incluídos como participantes influenciadores do processo decisório orçamentário.

Para descrever o processo de decisão orçamentária usado na UFSC, foi utilizado quatro modelos teóricos explicativos dos processos decisórios em orçamento, quais sejam: Incrementalista de Davis, Dempster e Wildavsky (1966), Julgamento Seriado de Padgett (1980), Fluxos Múltiplos de Kingdon (1984) e Equilíbrio Pontuado de True, Jones e Baumgartner (2006). Todos os quatro modelos são fundamentados na racionalidade limitada, no entanto os dois primeiros possuem um enfoque na identificação dos parâmetros normalizadores do orçamento, enquanto os outros dois modelos concentram-se em compreender como a agenda de discussões formais do orçamento é construída.

De todo modo, há uma variação em cada um dos modelos teóricos sobre como observam o tipo de decisão e o ambiente, os participantes, o processamento das informações, a dinâmica político institucional e a forma como a atenção é dirigida e a agenda é formada. Nesse sentido, foi possível utilizar dessas dimensões como instrumento analítico.

Assim, atendendo ao segundo objetivo deste estudo, foram identificadas as seguintes características a partir da análise das informações fornecidas pelas pessoas entrevistadas. Quanto ao tipo de decisão e ambiente as teorias que melhor representam essa dimensão é a Incrementalista e a de Fluxos Múltiplos, pois ao mesmo tempo em que o ambiente informado nas entrevistas foi o ambiente interno organizacional as decisões foram ditas como tomadas coletivamente, ainda que a participação seja fluída.

Quanto aos participantes, o padrão UFSC de tomada de decisão orçamentária mostrou-se dominado pelos atores que exercem papéis institucionalizados, incluindo nesse grupo representantes dos diversos setores que compõem a comunidade universitária. Os grupos de pressão e atores invisíveis também foram identificados nas falas das entrevistadas como intervenientes na orientação orçamentária, o que levou a dimensão a ser identificada com as teorias Incrementalista e de Equilíbrio Pontuado.

O processamento das informações mostrou-se seriado tanto nas unidades quanto na condução das questões da Universidade como um todo. As unidades são incumbidas da condução de determinadas questões e quando as decisões saem das condições regulares, elas são

direcionadas para a administração central, entrando assim em uma agenda própria nesse nível. A partir dessa análise observou-se que a teoria que mais se identifica com esse padrão é a do Equilíbrio Pontuado, pois no conjunto as unidades processam as informações em paralelo e a administração central de modo seriado.

A dinâmica político institucional da UFSC mostra-se compatível sob algum aspecto com cada uma das teorias. Da variação incremental a partir das bases orçamentárias de exercícios passados à períodos de mudanças radicais pela implementação de políticas públicas de governo como foi o caso do Reuni, passando ainda por articulações político-institucionais e outras variações orçamentárias em decorrência da participação em editais. Sem um predomínio em um dos modelos teóricos nesta dimensão o padrão da Universidade é parcial de Incrementalismo, Julgamento Seriado, Fluxos Múltiplos e Equilíbrio Pontuado.

A dimensão atenção e agenda avaliou como as questões recebiam foco e eram legitimadas para entrar na agenda formal. A análise mostrou que em condições regulares a atenção é direcionada aos programas que formam a base histórica orçamentária, no entanto os papéis institucionais, grupos de interesse, mídia e órgãos de controles através da associação de ideias a imagens representam forças capazes de reorientar a atenção. Deste modo a teoria que mais se aproxima é o Equilíbrio Pontuado.

Diante da análise de cada uma das dimensões não é possível afirmar que o processo de decisão orçamentário da UFSC coincide com uma das teorias, mas que coexiste características do Incrementalismo, do Julgamento Seriado, do Fluxos Múltiplos e do Equilíbrio Pontuado em todo o processo orçamentário.

Na esteira da evolução da administração pública e em especial do sistema orçamentário a análise do terceiro objetivo específico conduziu a reflexão sobre quais aspectos devem receber prioridade considerando que mais impactariam no desempenho da Universidade. Observou-se pela análise dos itens identificados pelos gestores entrevistados como dificuldades ou obstáculos à potencialização do desempenho que estes são condizentes com os resultados das pesquisas usadas para fundamentar o presente estudo.

Sobressaíram entre as questões levantadas pelos entrevistados como de relação direta entre o orçamento e desempenho da Universidade: o aperfeiçoamento do planejamento de modo a obter indicadores atrelados ao Plano de Desenvolvimento Institucional, e a capacitação institucional para o monitoramento desses indicadores ao

longo do tempo; a ampliação da autonomia Universitária e a transformação do controle legal negativo para um controle legal positivo; e a democratização do processo decisório sobre o orçamento, pois ainda resta um bom caminho na construção de uma comunicação transparente e inteligível a todas as classes.

Em síntese, a análise do processo decisório do orçamento da UFSC revelou que são várias as interferências complexificadoras do modelo racional-compreensivo do orçamento-programa. A própria classificação do padrão decisório do orçamento da Universidade em um dos modelos teóricos mostrou a convivência de aspectos particulares de cada um dos modelos.

Por fim, conclui-se que a transformação do processo decisório depende da superação dos entraves estruturais e culturais capazes de viabilizar uma mudança coletiva e, como explicam Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), envolver os participantes de modo a alcançar a implementação dos planos em seus diferentes níveis e perspectivas de tempo.

## 5.2 RECOMENDAÇÕES

A configuração desta pesquisa resultou nas conclusões apresentadas, todavia por se tratar de estudo de caso individual, os resultados não podem ser generalizados, dessa forma recomenda-se a replicação da pesquisa em outras instituições públicas de ensino superior a fim de observar se há diferenças nos padrões decisórios em orçamento entre organizações da mesma natureza, identificando também as vantagens já incorporadas por cada uma.

Durante o estudo foi necessário escolher alguns caminhos em detrimento de outros em razão de limitações temporais para cumprimento do cronograma de pesquisa. Isso ocorreu, por exemplo, com o delineamento amostral restrito aos gestores de unidades administrativas. Para futuras pesquisas no tema faz-se importante incluir os gestores acadêmicos e demais servidores que atuam no processo orçamentário, a fim de averiguar o que expõe Thurmaier (2001), que mais de oitenta por cento das deliberações finais do orçamento são ratificações das decisões tomadas no início do processo por analistas orçamentários.

As decisões em orçamento envolve a articulação entre os atores cada qual defendendo sua posição ou coalisão por meio de argumentos e negociação, conduzindo à decisão. Segundo Bozeman e Pandey (2004) a decisão pode assumir caráter técnico ou político, que por sua vez é de

difícil distinção, todavia os autores incentivam estudos dos processos decisórios pela importância deles para a ação humana.

Uma última recomendação, mas não menos importante, é a pesquisa dos processos decisórios em orçamento, utilizando-se o método da pesquisa-ação e adotando-se a abordagem teórica da racionalidade transacional sugerida por Kuruvilla e Dorstewitz (2010), visando a democratização das decisões, o amadurecimento e a aprendizagem organizacional.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, W. M. de; GOMES, R. C. Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. **Revista do Serviço Público**. Brasília 61 (3): pp. 269-286 Jul/Set 2010.
- ALLISON, G. T.; ZELIKOW, P. **Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis**. 2nd. ed. New York: Addison-Wesley, 1999.
- AMARAL, N. C. Autonomia e financiamento das IFES: Desafios e ações. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, pp. 647-680, nov. 2008.
- BARCELOS, C. L. K. Quinze Anos sem Aaron Wildavsky: recordando lições valiosas. **Enapp**, 2008.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARZELAY, M. The New Public Management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. **International Public Management Journal**, pp. 229-295, 2000.
- BIN, D.; CASTOR, B. V. J. Racionalidade e Política no Processo Decisório: estudo sobre orçamento em uma organização estatal. **RAC**, v. 11, n. 3, Jul./Set.2007: pp. 35-56.
- BOYNE, G.; GOULD-WILLIAMS, J. S. Planning and performance in public organizations: an empirical analysis. **Public Management Review**. Vol. 5, Issue 1, 2003, pp. 115-132.
- BOZEMAN, B. PANDEY, S. K. Public Management Decision Making: Effects of Decision Content. **Public Administration Review**. September/October 2004, Vol. 64, No. 5
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto Presidencial nº 7.233**, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7233.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Portaria SOF nº 29**, DE 27 DE JUNHO DE 2007. Manual Técnico de Orçamento. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/bib/legislacao/portarias/Portaria\\_29\\_de\\_270607.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/bib/legislacao/portarias/Portaria_29_de_270607.pdf)> Acesso em: 20 fev. 2014.

BRASIL, H. G. Processo decisório e a questão orçamentária: uma analogia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 27 (3): 115-46, jul./set. 1993.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, V. L.; SCHWARZ, L. **Administração pública gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: UnB, 1999. 302 p.

BRYSON, J. M. A Strategic planning process for Public and Non-profit organizations. **Long Range Planning**, Vol. 21, n. 1, pp. 73-81, 1988.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; BRYSON, J. K. Understanding strategic planning and the formulation and implementation of strategic plans as a way of knowing: the contributions of actor-network theory. **International Public Management Journal**, 12:2, pp. 172-207; 2009

BURKHEAD, J. **Orçamento Público**. Tradução de Margaret Hanson Costa. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

CATELLI, A.; PARISI, C.; SANTOS, E. S.; ALMEIDA, L. B. de. Um sistema para a gestão econômica de organizações governamentais empreendedoras. **Revista do Serviço Público**. Ano 52, n.3, Jul-Set/2001. Brasília: ENAP. pp. 82-99.

COBB, R., ROSS J.-K., ROSS, M.H. Agenda building as a comparative political process, **The American Political Science Review**, vol. 70, n. 1, Mar. 1976, pp. 126-138.

COHEN, M. D., MARCH, J. G., OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, vol. 17, n. 1, 1972, pp. 01-25.

CORE, F. G. Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos. **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Madrid, Espanha, 2 - 5 Nov. 2004.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **RAP**. Rio de Janeiro v. 37, n.5, Set./Out. 2003.

CYERT, R. M.; MARCH, J. G. **A behavioral theory of the firm**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1963.

DAVIS, O. A.; DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, A. B. A Theory of the Budgetary Process. **The American Political Science Review**, V. 60, N. 3. 1966, pp. 529-547.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. 432 p.

DROR, Y. **Design for policy sciences**. Nova York: American Elsevier Pub., 1971.



ELMORE, Richard F. Backward mapping: implementation research and policy decisions. **Political Science Quarterly**. V. 94, n. 4, 1980, pp. 601-616.

ETZIONI, A. Mixed scanning: a “terceira” abordagem de tomada de decisão. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Tradução de: Francisco G. Heidemann. 2. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2010.

FÁVERO, M. L. A. **A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968**. Educacur, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006. Editora UFPR.

FORTIS, M. F. de A. Orçamento orientado a resultados: instrumento de fortalecimento democrático na América Latina. **Revista do Serviço Público**. Brasília. 60 (2): 125-140 Abr/Jun 2009.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando seu objeto. In: SANTOS, Reginaldo Souza (org.) **A administração política como campo do conhecimento**. São Paulo/Salvador: Mandacaru/Fundação Escola de Administração, 2004.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, Junho de 2000, PP. 212-259.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. Texto para Discussão, n. 726, **IPEA**, Brasília, mai. de 2000.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1998.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai/jun. 1995.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2010.

HENDRICK, R. Strategic planning environment, process, and performance in public agencies: a comparative study of departments in Milwaukee. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 2003. Vol. 13, no. 4, pp. 491–519

HILLS, F. S.; MAHONEY, T. A. University budgets and organizational decision making. **Administrative Science Quarterly**, 1978, v. 23, pp. 454, 465.

HOOD, C. A gestão pública para todas as estações? **Public Administration**. Vol. 69 (pp. 3-19). Spring, 1991.

IWASSO, S. **Boa gestão, e não orçamento maior, determina boas notas**. O Estado de São Paulo, 25 de mar. 2007. Disponível em: <<http://www.estado.com.br/editorias/2007/03/25/ger-1.93.7.20070325.8.1.xml>>. Acesso em: 13 jun. 2011.

JUND, S. **Administração, orçamento e contabilidade pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

KISSLER G R.; FORE, K. N.; JACOBSON, W. S.; KITTREDGE, W. P.; STEWART, S. L. State strategic planning: suggestions from the Oregon experience. **Public Administration Review**. July/August 1998, Vol. 58, N. 4, pp. 353-359.

KURUVILLA, S.; DORSTEWITZ, P. There is no “point” in decision-making: a model of transactive rationality for public policy and administration. **Policy Sciences Journal**, 2010. Vol. 43, pp. 263-287.

LASSWELL, H. D. The policy orientation. In: LERNER, Daniel & Harold D. LASSWELL. **The policy sciences: recent developments in scope and method**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951. p. 3-15.

LEVY, R. P.; BARZELAY, M.; PORRAS-GOMEZ, A. M. The reform of financial management in the European Commission: A public management policy cycle case study. **Public Administration**, v. 89, 2011, pp. 1546-67.

LIMA NETO, D. A racionalidade e os modelos de tomada de decisão na administração pública. 2011. **Portal brasiladmin.com**. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/academico>> Acesso em 01ago. 2013.

LINDBLOM, C. E. Muddling through 1: A ciência da decisão incremental. (1959) In: HEIDEMANN, F. G., SALM, J. F. (orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2010.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case studies, and political theory, **World Politics**, 16, 4, 1964, pp. 677-715.

LYRIO, M. V. L. DELLAGNELO, E. H. L. LUNKES, R. J. O perfil metodológico da produção científica em orçamento público: uma análise do cenário brasileiro na primeira década do século XXI. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**. UNEB, Salvador, v. 3, n. 1, p. 90-106 jan/abr., 2013.

LUNKES, R. J. **Manual de orçamento**. São Paulo (SP): Atlas, 2007. 176p

MAHLER, J. G. Structured Decision Making in Public Organizations. **Public Administration Review**. July/August 1987, pp. 336-342.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **RAP**. V.42(1):61-82, JAN./FEV. RIO DE JANEIRO, 2008.

MÉLO, C. S.; MACHADO, M. C. G. Apontamentos sobre a Reforma Universitária no Brasil na Década de 1960: as contribuições de Álvaro Vieira Pinto. In: **XI Jornada de História, Sociedade e Educação no Brasil**, 2013, Cascavel - PR. Anais da XI Jornada do HISTEDBR (História, Sociedade e Educação no Brasil). Cascavel - PR: UNIOESTE, 2013. v. 4. p. 16.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou complementaridade? **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/set, 1993.

MINTZBERG, H. The fall and rise of strategic planning. **Harvard Business Review**. Jan-Feb 1994.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. 2.ed. Porto Alegre (RS): Bookman, 2010.

MULGAN, G. **The art of public strategy: mobilizing power and knowledge for the common good**. Oxford University Press. New York, 2009, 320 p.

NEIVA, V. M.; LIMA, N.; ABREU, W. M. de. Orçamento Público Brasileiro: em busca de enigmas decisórios. **Textos para discussão**, n. 005, Tesouro Nacional, 2012.

OSBORNE, D.; GAEBLER, P. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Tradução de Sérgio F. G. Bath e Ewandro Magalhães Jr. 6 ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PADGETT, J. F. Bounded rationality in budgetary research. **The American Political Science Review**, V. 74, N. 2. 1980, pp. 354-372.  
PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE – Debate**. v. 45, n. 1. Jan./Mar. 2005.  
Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05.pdf>>  
Acesso em: 01 ago. 2012.

PFEFFER, J.; SALANCIK G. R. Organizational decision making as a political process: the case of a university budget. **Administrative Science Quarterly**, 1974, v. 19, pp. 135-151.

PFEFFER, J.; MOORE, W. L. Power in university budgeting: a replication and extension. **Administrative Science Quarterly**, 1980, v. 25, pp. 637, 653.

POISTER, T. H.; STREIB, G. Elements of strategic planning and management in municipal government: Status after two decades. **Public Administration Review**. January/February 2005, Vol. 65, No. 1

PRESSMAN, J. L., WILDAVSKY, A. B. **Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland**. University of California Press, 1979.

READ, D. C.; LELAND, S. M. Does sector matter? An analysis of planners' attitudes regarding politics and competing interests in the planning process. **American Review of Public Administration**, 2011, 41 (6): pp. 639-653.

REDDICK, C. G. Testing rival decision-making theories on budget outputs: theories and comparative evidence. **Public Budgeting & Finance**, Fall 2002.

REIS, F. J. G. **Governança das IES no contexto do mercado educacional**. Disponível em:  
<[http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/Fabio\\_Gob-ies.pdf](http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/Fabio_Gob-ies.pdf)>  
Acesso em: 02 out. 2011.

REZENDE, F.; CUNHA, A.; BEVILACQUA, R. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. **RAP**— Rio de Janeiro 44(4):959-92, jul./ago. 2010

REZENDE, F. da C. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática Brasileira. **Sociologias** [online]. 2009, n.21, pp. 344-365. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n21/14.pdf>>  
Acesso em: 02 ago. 2012.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RUBIN, I. S. Who Invented Budgeting in the United States? **Public Administration Review**, USA, v. 53, n. 5, set./out. 1993.

SABATIER, Paul A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis, **Journal of Public Policy**, vol. 6, n. 1, 1986, pp. 21-48.

SANTANA, S.; MOREIRA, C.; ROBERTO, T.; AZAMBUJA, F.  
Fighting for excellence: the case of the Federal University of Pelotas.  
**High Education**: Springer, 2010. V. 60, pp. 321–341.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

\_\_\_\_\_. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP**. V. 43(2), PP.347-69, Rio de Janeiro, MAR./ABR. 2009.

SCHICK, A. Does budgeting have a future? **OECD journal on budgeting**. Vol:2, n. 2, 2002.

\_\_\_\_\_. Performance Budgeting and Accrual Budgeting: decision rules or analytic tools? **OECD Journal on Budgeting**. Vol.7, n. 2, 2007.

\_\_\_\_\_. University Budgeting: administrative perspective, budget structure, and budget. **Academy of Management Review**, 1985, v. 10, n. 4, pp. 794-802.

SOUSA, F. H. de. O caráter impositivo da lei orçamentária anual e seus efeitos no sistema de planejamento orçamentário. Finanças Públicas – **XIII Prêmio Tesouro Nacional** – 2008. Disponível em:  
<[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XIIIpremio/sistemas/2tosiXIIIPNTN/Carater\\_Impositivo\\_Lei\\_Orcamentaria.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIpremio/sistemas/2tosiXIIIPNTN/Carater_Impositivo_Lei_Orcamentaria.pdf)> Acesso em: 07jun. 2013.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

\_\_\_\_\_. Estado da arte em políticas públicas. In: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M. T. da S., MARQUES, E. C. (org.) **Políticas Públicas no Brasil**, Rio de janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

STAKE, R. Qualitative Case Studies. In: Denzin, N. K.; Lincoln, Y. S. **The Sage Handbook of Qualitative Research**. 3 ed. London: Sage, 2005. pp. 443-466.

STEGER, G. Redirecting public finance towards a sustainable path. **OECD Journal on Budgeting**, Vol. 12, n. 2, 2013.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

THURMAIER, K. Budget rationality in a policy oriented state budget office. **International Journal of Organization Theory and Behavior**, 4 (1&2), 133-161 (2001).

TRUE, J. L.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated Equilibrium Theory - Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In. SABATIER, Paul. **Theories of the policy process**. 2 ed. 2006.

UFSC. **Estatuto: Resolução n.º 065/78**, de 3 de novembro de 1978. Universidade Federal de Santa Catarina, 1978.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão: 2010 a 2014**. Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão: 2011**. Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão: 2012**. Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

VALLE, A. G. R. M. do; FROSSARD, L. B. de M.; CRUZ, T. M. E. da. Nova agenda de pesquisa para a área de estudos orçamentários no Brasil: as contribuições do modelo incremental, do modelo de julgamento seriado, do modelo MS (fluxos múltiplos) e do modelo de equilíbrio pontilhado (terremoto)”. **ENAPG**, 2010. Vitória/ES – 28 a 30 de novembro de 2010.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VINZANT, D. H.; VINZANT, J. C. Strategy and organizational capacity: finding a fit. **Public Productivity & Management Review**, v. 20, n. 2, 1996, pp. 139-157.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.